

THE INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR
MIGRATION IS COMMITTED TO THE PRINCIPLE **No. 16**

THAT HUMANE AND ORDERLY MIGRATION BENEFITS
INTERNATIONAL DIALOGUE ON MIGRATION MIGRANTS
AND SOCIETY IOM ASSISTS IN MEETING THE GROWING
OPERATIONAL CHALLENGES OF MIGRATION MANAGEMENT
ADVANCES HUMAN RIGHTS AND MIGRATION: UNDER-
STANDING WORKING TOGETHER FOR SAFE, OF MIGRATION
ISSUES DIGNIFIED AND SECURE MIGRATION ENCOURAGES
SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT THROUGH
MIGRATION UPHOLDS THE HUMAN DIGNITY AND WELL-
BEING OF MIGRANTS

L'ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS
POSE LE PRINCIPE SELON LEQUEL LES MIGRATIONS
DIALOGUE INTERNATIONAL SUR LA MIGRATION ORDONNEES
SONT BENEFIQUES POUR LES MIGRANTS ET LA SOCIETE
L'OIM CONTRIBUE A RELEVER LES DEFIS CROISSANTS QUE
POSE LA DROITS DE L'HOMME ET MIGRATION : GESTION
DES ŒUVRE DE CONCERT À DES MIGRATIONS FLUX
MIGRATOIRES SÛRES, DIGNES ET SANS RISQUE FAVORISE
LA COMPREHENSION DES QUESTIONS DE MIGRATION
PROMeut LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL
A TRAVERS LES MIGRATIONS ŒUVRE AU RESPECT DE LA
DIGNITE HUMAINE ET AU BIENETRE DES

LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES
ESTÁ CONSAGRADA AL PRINCIPIO DE QUE LA MIGRACIÓN
DIÁLOGO INTERNACIONAL SOBRE LA MIGRACIÓN EN FORMA
ORDENADA BENEFICIA A LOS MIGRANTES Y A LA SOCIEDAD
LA OIM AYUDA A ENCARAR LOS CRECIENTES DESAFÍOS QUE
PLANTEA LA DERECHOS HUMANOS Y MIGRACIÓN: GESTIÓN
DE EMPEÑO CONJUNTO A FAVOR DE UNA MIGRACIÓN LA
MIGRACIÓN PROTEGIDA, DIGNA Y SEGURA FOMENTA LA
COMPRENSIÓN DE LAS CUESTIONES MIGRATORIAS ALIENTA
EL DESA-RROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO A TRAVÉS DE LA
MIGRACIÓN VELA POR EL RESPETO DE LA DIGNIDAD
HUMANA Y EL BIENESTAR DE LOS MIGRANTES



This book is published by the Migration Policy and Research Department (MPR) of the International Organization for Migration. The purpose of MPR is to contribute to an enhanced understanding of migration and to strengthen the capacity of governments to manage migration more effectively and cooperatively.

Opinions expressed in the chapters of this book by named contributors are those expressed by the contributors and do not necessarily reflect the views of IOM.

Publisher: International Organization for Migration
Migration Policy and Research
17, route des Morillons
1211 Geneva 19
Switzerland
Tel: + 41 22 717 91 11
Fax: + 41 22 798 61 50
E-mail: hq@iom.int
Internet: <http://www.iom.int>

ISSN 1726-2224

© 2010 International Organization for Migration (IOM)

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise without the prior written permission of the publisher.

The primary goal of IOM is to facilitate the orderly and humane management of international migration... To achieve that goal, IOM will focus on the following activities, acting at the request of or in agreement with Member States:...

7. To promote, facilitate and support regional and global debate and dialogue on migration, including through the International Dialogue on Migration, so as to advance understanding of the opportunities and challenges it presents, the identification and development of effective policies for addressing those challenges and to identify comprehensive approaches and measures for advancing international cooperation... (IOM Strategy, adopted by the IOM Council in 2007).

IOM launched its International Dialogue on Migration (IDM) at the 50th anniversary session of the IOM Council in 2001. The IDM works through the IOM Council and regional dialogues and pursues cooperation and partnership with governments, UN and other international and regional organizations, non-governmental organizations and other migration stakeholders.

The purpose of the IDM, consistent with the mandate in IOM's constitution, is to provide a forum for Member States and Observers to identify and discuss major issues and challenges in the field of international migration, to contribute to a better understanding of migration and to strengthen cooperative mechanisms between governments and with other key stakeholders to comprehensively and effectively address migration issues. This initiative is designed ultimately to enhance the capacity of governments to ensure the orderly management of migration, promote the positive aspects of migration, and reduce irregular migration. Other policy domains such as labour, development, environment, trade and health, are increasingly relevant to migration management and therefore are bringing migration onto the international agendas of other sectoral fora. The IDM encourages exploration of the links between international migration and these other sectors.

The IOM membership selects an annual theme to guide the IDM and also selects the topics of the IDM workshops. Each year the IDM and its accompanying activities have built upon the ideas and perspectives brought out in previous sessions. The open, inclusive, informal and constructive dialogue that has developed,

supported by targeted research and policy analysis, has indeed fostered a better understanding of contemporary migration issues. It has also facilitated the identification of effective practices and approaches through the sharing of practical experiences, perspectives and priorities. As important, the IDM has helped create a more open climate for migration policy debate and has served to build confidence between and among the various stakeholders in migration.

The International Dialogue on Migration Publication Series (or the Red Book Series) is designed to capture and review the results of the events and research carried out within the framework of the IDM. The Red Book Series is prepared and coordinated by the IDM Division of IOM's Migration Policy and Research Department (MPR).

This publication includes the reports and supplementary materials of the two workshops which took place under the overarching theme of the 2009 International Dialogue on Migration (IDM) "Human Rights and Migration: Working Together for Safe, Dignified and Secure Migration".

The first workshop, "Effective Respect for the Human Rights of Migrants: A Shared Responsibility", was held on 25 and 26 March 2009, followed by the second workshop, "Trafficking in Persons and Exploitation of Migrants: Ensuring Protection of Human Rights", on 9 and 10 July 2009. Both events took place in Geneva, Switzerland.

IOM would like to thank the Governments of Italy and Australia for making these events possible.

This publication was prepared under the overall supervision of Michele Klein Solomon, Director, Migration Policy and Research Department, and Philippe Boncour, Head, IDM Division, Migration Policy and Research Department. Special thanks for the preparation of the background papers and reports are owed to Daniella Polar, Charlotte Maquin and Karoline Popp, the principal authors. MPR is also grateful for the contribution to the 2009 IDM by colleagues from IOM's Migration Management Services

Department and International Migration Law and Legal Affairs Department. Lastly, IOM would like to extend thanks to its partner agencies in the United Nations and beyond.

The publication opens with an executive summary of lessons learned and effective approaches for policymakers on the subject of human rights and migration derived from the two workshops which was prepared for the IDM session at the 98th IOM Council in November 2009. The reports of the two workshops that follow are based directly on the presentations and discussions at the workshops. In addition to the reports, this publication also contains the agendas and background papers pertaining to each workshop.

More information on the two workshops and the IDM session at the IOM Council can be found at www.iom.int/idm.

TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY: HUMAN RIGHTS AND MIGRATION: WORKING TOGETHER FOR SAFE, DIGNIFIED AND SECURE MIGRATION	9
Lessons learned and effective approaches for policymakers	11
PART I: EFFECTICVE RESPECT FOR THE HUMAN RIGHTS OF MIGRANTS: A SHARED RESPONSIBILITY	21
Report of the workshop	23
Workshop agenda	45
Background paper to the workshop	53
PART II: TRAFFICKING IN PERSONS AND EXPLOITATION OF MIGRANTS: ENSURING PROTECTION OF HUMAN RIGHTS	65
Report of the workshop	67
Workshop agenda	97
Background paper to the workshop	105
BIBLIOGRAPHY AND SUGGESTED FURTHER READING	117

**EXECUTIVE SUMMARY
HUMAN RIGHTS AND MIGRATION:
WORKING TOGETHER FOR
SAFE, DIGNIFIED AND SECURE
MIGRATION**

LESSONS LEARNED AND EFFECTIVE APPROACHES FOR POLICYMAKERS

Introduction

Human rights, as expressed in international and regional instruments, have entered all spheres of policymaking and migration is no exception. Nevertheless, migrants continue to be disproportionately affected by human rights violations. This is due principally to their status as non-nationals in the country in which they reside, but also occurs during their often perilous journeys and during or upon return to their home country. Contrary to common assumptions, documented migrants are not immune to abuse of their human rights, but migrants in irregular situations generally face higher levels of vulnerability, as they encounter greater barriers in accessing the protection to which they are entitled. It is of paramount importance to stress that human rights apply to all migrants, irrespective of their migratory status. Certain specific conditions or circumstances require particular attention because of the high risk of human rights abuse that they entail: hazardous modes of travel and abuse at the hands of smugglers; discrimination, racism and xenophobic violence; *de facto* or *de jure* prevention from access to health and education; detention; exploitation in the workplace; age- and gender-specific vulnerabilities; and human trafficking situations.

The International Dialogue on Migration (IDM) was dedicated in 2009 to addressing these challenges and identifying practical solutions with a view to giving effect to the human rights of

migrants at all stages of the migration process. A summary follows of the general conclusions which emerged from the discussions and exchanges between policymakers and practitioners at two intersessional workshops held as part of the IDM, “Effective Respect for the Human Rights of Migrants: A Shared Responsibility” (25-26 March 2009)¹ and “Trafficking in Persons and Exploitation of Migrants: Ensuring the Protection of Human Rights” (9-10 July 2009).²

Lessons learned

First, human rights are crucial components of effective and comprehensive migration governance. Human rights form the baseline for interactions between States and migrants, but they also enter into the relationships between migrants and other players in areas such as recruitment, employment, integration and return of migrants.

Second, the universal principle of non-discrimination underlies and governs the application of human rights to migrants.

Third, violations of the human rights of migrants stem less often from shortcomings in existing laws and frameworks than from obstacles to their effective implementation. Establishing and ensuring effective capacity, policy coherence, awareness-raising and partnerships are key to fully implementing the human rights of migrants and avoiding all forms of structural discrimination.

Fourth, migration for work, irregular migration flows, trafficking in persons, smuggling of migrants, mixed migration, and the accessibility of legal migration options are interdependent

¹ For further information on this workshop, including the agenda, background paper, list of participants and additional material, please visit www.iom.int/idmhumanrights.

² For further information on this workshop, including the agenda, background paper, list of participants and additional material, please visit www.iom.int/idmtrafexp.

phenomena. From a human rights perspective and in terms of comprehensive migration governance, they cannot be treated in isolation from each other. Therefore, a solid overarching framework that ensures respect for the human rights of *all* migrants combined with a balanced approach to preventing irregular migration and opening adequate legal migration channels will benefit migrants and societies as a whole. Such a framework will also enhance protection of the most vulnerable groups, such as trafficked persons, sick migrants, migrant children and unaccompanied minors.

Fifth, identification of a trafficking situation presents a complicated task in practice. While migrant exploitation may not necessarily be related to human trafficking, the protection and assistance needs of victims of exploitation and trafficking are likely to be similar, whether or not the persons concerned have been formally identified and recognized as trafficked persons.

Sixth, the “four P approach” – prevention, protection, prosecution and partnership – has proven an effective formula for counter-trafficking activities, but its success is predicated on striking the right balance between the four components.

Seventh, protection of the human rights of migrants matters along the entire migration cycle, from pre-departure to return. Hence, governments of origin, transit and destination countries share responsibility for the protection of the human rights of migrants. Non-State actors, and the private sector in particular, also have an essential role to play in effectively implementing human rights standards.

Effective approaches

Putting in place comprehensive legal frameworks to protect the human rights of migrants

Human rights standards need to be transposed in domestic legislation, where it is particularly important to eliminate gaps that may arise with respect to migrants. A rigorous application of the principle of non-discrimination explicitly to address the situation of non-nationals is essential. While human rights form the core of international migration law³ – a body of norms governing the legal relationships between States and those between States and individuals involved in international migration – there are other branches of law, including labour law, the law of the sea, consular law, refugee and humanitarian law, and international criminal law, which underpin the protection the human rights of migrants in different contexts. In addition, certain groups of migrants are covered by dedicated instruments, such as the 2000 United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its supplementary Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children (one of the two Palermo Protocols), which address the case of trafficked persons. While the Protocol is primarily a criminal justice instrument, trafficking in persons is also a grave violation of human rights and the Protocol includes specific protection provisions to that effect. The existence of special protection regimes for some groups should, however, reinforce overall respect for human rights, not inadvertently detract from the protection of others to whom those regimes do not apply, which is what too often occurs today.⁴

³ Please refer to IOM, *Compendium of International Migration Law Instruments*, Richard Perruchoud and Katarína Tömolövä eds., T.M.C. Asser Press, 2007, for a compilation of the relevant instruments.

⁴ Among the instruments relevant to the migration process it is worth highlighting in particular the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, and the 1990 International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families.

Creating institutions and mechanisms with effective capacity for implementation

The implementation of human rights principles with respect to migrants is a multifaceted and ongoing task for States and non-State actors alike, but can be conceptualized as encompassing the following key elements: (1) promotion of human rights, (2) prevention of abuses, and (3) protection and redress where violations have occurred. To this end, it has proven useful to establish specific institutions and mechanisms to implement human rights standards and monitor adherence to those standards. Effective practices include the creation of accessible complaints mechanisms for regular and irregular migrants, emergency hotlines for victims of trafficking or exploitation, migration focal points in national human rights councils, independent ombudspersons with a mandate for the protection of migrants, anti-discrimination monitoring bodies, and/or a human rights section in the principal agency or ministry in charge of migration policy. Consular services have become increasingly important mechanisms by which countries of origin can monitor the human rights situation of migrants and provide actual protection. Migrant resource centres can also serve as a useful first port-of-call and source of information and assistance for a country's nationals abroad. Many such institutions and mechanisms work best if they engage in partnerships with other actors and play to their respective strengths: for example, migrant associations may be well placed to assess the obstacles or discrimination migrants face on a day-to-day basis in areas such as access to and conditions of housing, health, education and employment. NGOs can help educate migrants about their rights, for instance vis-à-vis employers or State authorities, provide direct assistance and facilitate access to legal counselling, where necessary.

Reinforcing effectiveness by ensuring policy coherence on issues of migration and human rights

The complexity of migration and the interconnectedness of human rights mean that a segmented approach to human rights protection for migrants may lead to gaps and contradictions. In addition to dedicating specific institutions to implementation of the human rights of migrants, consideration of human rights also needs to be mainstreamed in other policy areas and institutions which affect migrants and migration, directly or indirectly, in order to achieve maximum coherence. The creation of multiagency taskforces, or otherwise reinforcing inter-ministerial coordination and cooperation between different levels of government on matters relating to human rights and migration so as to ensure a whole-of-government approach, is an important step in that direction. Other critical measures include the training of social workers, the police, government officials, professionals in the areas of housing, education and health and others. Such individuals, who interact with migrants in a variety of contexts, need to be able to recognize a trafficking situation, be aware of the special challenges facing migrants, and have ways to overcome barriers to effective realization of rights at their disposal. As far as irregular migrants and trafficked persons are concerned, collaboration between law enforcement agencies, social services (education and health in particular) and human rights bodies, at national and local level, is particularly relevant. Lastly, policy coherence also implies making an honest assessment of the potential effect of restrictive migration policies on the occurrence of human trafficking, irregular migration and the exploitation of migrants, and the human rights violations and criminal activity that may be associated with these phenomena.

Meeting the protection and assistance needs of trafficked persons and exploited migrants

Trafficking in human beings is both a crime and a gross violation of the human rights of the victims. The complexity of the crime, the multiplicity of perpetrators and the trauma it

entails for its victims, however, can make it difficult to identify trafficked persons as such. This, as a result, may impede the effective application of the aforementioned Palermo Protocol and of the protection and assistance provisions contained therein. A human rights-based approach would, in the first instance, aim to meet the protection and assistance needs – legal, social, health, humanitarian and otherwise – of all abused and exploited migrants. Such an approach can be particularly useful in situations of mixed migration flows which consist of a variety of individuals with different needs who are all entitled to respect for their human rights. Should a trafficking situation be identified in the process, the relevant additional protection mechanisms would need to take effect. Assistance to trafficked persons encompasses short-term protection, for instance in the form of safe houses and medical and psychological services, and medium- and long-term protection opportunities, including reflection periods, access to the right to seek asylum, effective realization of the right to health, working and residency rights, and safe and dignified return to the country of origin.

Considering the rights of migrant workers in all aspects of labour market policy

Many human rights abuses suffered by migrants, including exploitation, are intimately linked with the position of migrants in the labour market. Irregular migrant workers, temporary migrant workers, and migrants engaged in informal or unregulated sectors of the economy, such as domestic work, are particularly vulnerable. These sectors are also critical in the effort to combat human trafficking. Governments need to take direct measures to prevent exploitation of migrants, for instance by explicitly including migrants in labour codes and defining exploitation in domestic legislation. At the same time, measures can be taken to mitigate the circumstances that make migrants susceptible to exploitation: this includes regulating contracts, preventing fraudulent and unethical recruitment practices and their consequences such as debt bondage, prohibiting document confiscation, eliminating “sponsorship systems”, and monitoring working conditions. Certain groups

of migrant workers may require special consideration. Among these are migrants engaged in domestic work, often women who face gender-specific vulnerabilities to abuse. Effective policy approaches in the realm of migration for work call for partnerships with other actors: recruiters, private sector employers, labour courts and trade unions have a role in ensuring equal access to employment for migrants and respect for their rights, such as the right to decent work and to freedom of association for migrant workers, irrespective of their migratory status. Awareness-raising among migrants and employers about their respective rights and responsibilities is particularly important.

Integrating human rights into policies all along the migration cycle

Human rights concerns may arise at any stage of the migration process. Partnerships between countries of origin, transit and destination are thus of primary importance in ensuring safe and dignified migration. Entering into bilateral and regional dialogue can help States base their policies on a common understanding of the issues of concern and the vulnerabilities of particular groups and foster greater cooperation on various aspects of migrant protection. Labour migration programmes involving private sector recruiters and employers, for example, need to educate migrants about their rights before departure, guarantee fair contracts upon arrival and provide decent living and working conditions during their stay. The entry and return phases of migration require particular monitoring to reduce the risk of human rights violations, all the more so when irregular migrants are intercepted at a border or returned to their home countries. Sound rehabilitation and reintegration programmes upon return are also crucial in the case of trafficked persons and other victims of exploitation.

Conclusion

Vulnerability and abuse, ranging from structural discrimination to exploitation to outright violence, continue to be a reality for too many migrant men, women and children around the world. It is time to move beyond the rhetoric of the universal application of human rights to all, including migrants, to take concrete measures to ensure that this is the case in practice. Protection of the human rights of migrants is also not a luxury we afford only in “good times”. Particularly during periods of economic crisis, migrants’ needs and rights need to be specifically considered in State responses and actions.

The responsibility lies with all those engaged in managing migration at every stage of the process, whether governments of countries of origin, transit or destination or private or non-governmental actors whose actions affect migrants, in a whole-of-government and indeed whole-of-society approach. Appropriate legal and administrative frameworks, including access to remedies, are the necessary starting point but are not sufficient on their own. Proper training of practitioners, institutional capacity development, awareness-raising, and targeted protection and assistance for those in need – most importantly for those who have been trafficked or otherwise exploited – are some of the most urgent measures needed to give effect to the human rights of migrants. Central to all is political commitment – from the highest levels of government and society to the administrative clerks and others coming into direct contact with migrants at every step of the migration experience – to work together for safe, dignified and secure migration that benefits individuals and societies.

**PART I:
EFFECTIVE RESPECT FOR
THE HUMAN RIGHTS OF
MIGRANTS: A SHARED
RESPONSIBILITY**

REPORT OF THE WORKSHOP

INTRODUCTION

Effective migration management fully takes account of the protection of the human rights of migrants, irrespective of their migratory status. While previous International Dialogue on Migration (IDM) workshops have explored economic and other aspects of migration, a focus on human rights places the migrant at the centre of the phenomenon of migration, acknowledging the deeply human nature of migration and the inherent dignity, equality and inalienable rights of all human beings. The best way to ensure effective respect for the human rights of migrants is through elaboration and implementation of national legislation and policy frameworks, consistent with international human rights standards. Nevertheless, while governments are increasingly incorporating human rights considerations into migration policies, there exists a considerable gap between the formal applicability of human rights and the enjoyment of those rights in practice.

Closing this implementation gap is a prerequisite for migration to be beneficial to both societies and migrants. The denial of human rights leads to the abuse, exploitation and marginalization of migrants, all of which impact social cohesion, stability and security. By contrast, migrants who are protected and whose human rights are respected in the society of destination are more likely to identify with the society and have a stake in its general wellbeing. In addition, migrants whose rights are upheld can better realize their individual potential and contribute most effectively to both societies of origin and destination.

The notion of shared responsibility is considered essential to making the human rights of migrants a reality. While protection of the human rights of migrants is primarily an obligation upon

States, no single actor bears sole responsibility for the task: countries of origin, transit and destination, as well as many non-governmental partners such as recruitment agencies, employers, civil society organizations and others all have a role to play. Shared responsibility is put into practice through broad-based partnership: inter-State cooperation, bilateral labour mobility programmes, inter-ministerial working groups, alliances of civil society organizations, trade unions and businesses can identify challenges and foster effective solutions to protect migrants. A cooperative approach benefits individual migrants, while also promoting the attainment of shared goals and good relations between host and home countries.

As countries worldwide feel the effects of the current economic crisis, measures must be taken to prevent discrimination, xenophobia and the criminalization of migrants. Moreover, the heightened desperation of migrants to find work when opportunities are contracting may lead to rises in irregular migration and trafficking in persons, both of which have serious implications for human rights. The effective realization of human rights will require proactive measures designed to counteract these additional sources of vulnerability. The time is ripe to move from rhetoric to action in making the human rights of migrants a reality in practice.

THE WORKSHOP

Discussions at the workshop “Effective Respect for the Human Rights of Migrants: A Shared Responsibility”, held on 25 and 26 March 2009 within the framework of the IOM International Dialogue on Migration, form the basis of the lessons learned and effective approaches outlined below. This workshop explored the nexus between migration and human rights, and the current state of thinking on these intersecting issues both from a policy and a programmatic perspective. It was attended by more than 200 participants representing 71 governments, 22 international organizations, 8 non-governmental organizations, the private sector, academia and the media.¹

The specific objectives of the workshop were:

- to bring together governments and other partners to share experiences pertaining to migration management and human rights;
- to provide the IOM membership with the opportunity to discuss human rights and migration in depth and to identify effective means for and successful approaches to ensuring the protection of human rights in the migration context;
- to bring forward and highlight the need for and benefits of multi-stakeholder cooperation for the effective protection of the human rights of migrants.

¹ More information about the workshop can be obtained from the IOM website at www.iom.int/idmhumanrights

LESSONS LEARNED AND EFFECTIVE APPROACHES

1. Establish robust legal frameworks to ensure respect for the human rights of migrants without discrimination.

Safeguarding the human rights of migrants requires robust legal frameworks that enshrine rights and guarantee protection with an explicit view towards the situation of non-nationals. The basis for such frameworks is found in international and, where applicable, regional human rights instruments as well as other branches of law such as humanitarian and labour law, consular law, international criminal law, and the Law of the Sea, among others. Soft law – in the form of General Comments and recommendations issued by UN treaty bodies or reports by relevant Special Rapporteurs, to name a few – provide further direction. The universal principle of non-discrimination, a fundamental tenet of human rights law, is central to protection of the human rights of migrants. Therefore, and with very few exceptions, human rights apply to all individuals within the jurisdiction of a State, nationals and non-nationals alike.

- **Ensuring the compatibility of national migration policy, procedure and legislation with international human rights standards.** Compatibility is generally achieved via the ratification of relevant conventions and incorporation of the provisions contained therein into national law or through national legislative processes and reform which are informed by international standards and conventions. Some domestic

legislation contains constitutional provisions to allow for the direct incorporation of ratified human rights instruments into national law.

- **Developing different areas of domestic legislation to eliminate gaps with respect to the human rights of migrants.** States have worked to eliminate gaps in legal frameworks by establishing protections under constitutional law, labour law, penal codes and other national laws. Domestic legislation related to the human rights of migrants may include labour laws to regulate the right to work of non-nationals or penal legislation to decriminalize undocumented entry.
- **Considering human rights principles in regulating access to social services.** The human rights of migrants also need to be taken into account in areas of legislation relating to such matters as education, housing and health which are usually designed primarily with respect to nationals rather than migrants. While levels of access to social benefits for non-nationals remain within the sovereign prerogative of States, the realization of many human rights provisions are linked to effective access to education, health and housing for migrants and their families.
- **Enacting anti-discrimination laws.** The principle of non-discrimination is essential in ensuring respect for the human rights of migrants. Laws enacted to that effect often include guidelines for the detection and prevention of discrimination and sanctions where discrimination has occurred. Legal mechanisms for redress need to consider carefully the proof and documentation that can reasonably be demanded of a migrant to claim a case of discrimination.
- **Translating laws into concrete and practical guidelines.** International human rights instruments, their provisions and applicability, as well as domestic legislation, need to be made intelligible for those actors responsible for applying these standards in their daily work. Guidance in the form of handbooks, regulations or relevant criteria can be helpful in facilitating the application of legal provisions. For example, Philippine government policy prohibits the sending of

migrants to countries where their human rights are not protected. In order to judge whether this standard has been met, the Philippine government has set out specific criteria to facilitate the administration of the law.

2. Organize government institutions and build capacity in administration, enforcement and accountability to ensure the practical implementation of human rights.

Beyond legal frameworks, the effective realization of human rights requires an institutional framework with the capacity to promote such rights, prevent violations and provide protection and redress where abuses have occurred. On a national level, there exists a need for mechanisms or institutions charged with addressing the human rights of migrants and sufficient capacity to carry out their responsibilities. Capacity-building in administration, enforcement and accountability will enable the proper functioning of these institutional frameworks. Most importantly, attention must be paid to identifying and eliminating practical barriers to the realization of human rights.

- **Designating focal points in government to address the human rights of migrants.** Placing obligations for the protection of the human rights of migrants with a specific ministry allocates responsibility and promotes accountability.
- **Establishing special institutions, or adapting existing ones, with the purpose of safeguarding the human rights of migrants** can be an innovative tool to enhance protection. For example, in Finland the Ombudsperson for Minorities is an independent position within the Ministry of Interior. The Ombudsperson can receive discrimination complaints, provide free counselling and advice, report on the status of different groups, and make recommendations. National human rights councils are another example of a special institution tasked with the promotion of human rights. Such councils could be organized to cover the human rights of

migrants. For example, in Egypt the inclusion of a special unit on migration matters in the National Human Rights Council is under consideration.

- **Training of all relevant government agencies**, including those involved in law enforcement, on human rights and the vulnerabilities of migrants in exercising such rights. The most effective forms of capacity building reach beyond government agencies dealing specifically with migration. Extending training to members of those agencies and institutions whose daily work directly and indirectly affects migrants and their ability to exercise their human rights, particularly in areas of education, health and housing, is critical for ensuring that the entire spectrum of human rights of migrants is respected.
- **Gearing diplomatic services toward handling migration matters and providing consular protection and assistance.** Consular missions are an important resource for the protection of nationals abroad and require adequate training, guidance and resources to fulfil this responsibility. They are in a good position to reach out to migrants and some offer a safe haven for migrants or even practical services such as emergency health care. Home and host countries alike can benefit from engaging officials from consular missions in developing and implementing strategies to protect the human rights of migrants.
- **Developing processes to identify and eliminate the practical barriers to realizing rights.** A wide range of barriers – language, discrimination, fear of denouncement, impracticable administrative requirements, and others – create challenges for the realization of the human rights of migrants on the ground. For example, if filing a claim against an employer means that a migrant is barred from working while the claim is processed, migrants may effectively be prevented from exercising their rights. Possible responses include:
 - Partnering with actors who have contacts on the ground (e.g. migrant associations, NGOs and teachers) to identify obstacles to the realization of rights and engage them in facilitating access and recommending solutions.

- Evaluating the effectiveness of policies and programmes on a regular basis.
- **Creating mechanisms for accountability within government.** Beyond allocating responsibility to a particular ministry, strengthening accountability in government is another important component in the implementation of human rights. Ethiopia promotes accountability via legislation sanctioning officials who fail to take appropriate measures to prevent trafficking in persons and exploitation of migrants.

3. Ensure intra-governmental policy coherence on issues related to migration and human rights.

Coherent policymaking is critical to the implementation of human rights standards. Due to the cross-cutting nature of migration, different government agencies have competencies that affect the realization of the human rights of migrants. Policy coherence seeks to ensure that the interaction between different policies allows for the protection of these rights. Comprehensive policy solutions acknowledge the interconnectedness of rights; for example, where migrant parents do not have the right to work, their children may be deprived of the right to food, health, and education, among other rights. On a national level, there exists a need for effective coordination among the institutions whose duties affect the human rights of migrants. Measures at the national level are ideally complemented by activities undertaken by other government entities, especially at the regional and local level where most interactions between migrants and government take place.

- **Taking into account the presence of migrants in the formulation of all government policies.** Policies within the competency of different ministries and government agencies can affect the realization of the human right of migrants, e.g. education, health and housing policy. By factoring in the vulnerabilities of migrants during the policymaking process, States can develop policies that address migrants' needs.

- **Establishing inter-ministerial committees or other cooperative structures to comprehensively integrate human rights standards into government policies and to avoid gaps and inconsistencies.** The policies of one government ministry may unintentionally obstruct the attainment of another ministry's policy goals. Effective coordination not only eliminates inconsistencies, but also allows governments to pursue synergies between distinct but related policy fields.
- **Translating human rights commitments into concrete guidelines and language understandable to all government actors.** The extent to which human rights obligations can be effectively implemented depends on systematic information flows, communication and consultation between actors who formulate policies and those who administer and enforce these policies.
- **Revisiting policies in response to changing migratory patterns.** Migration patterns and trends change rapidly. For example, many countries are experiencing greater levels of temporary and circular migration. Countries once considered places of origin in many cases today are countries of origin, transit and destination at the same time. When responding to changing migratory patterns, States can benefit from undertaking regular comprehensive reviews of their overall migratory regimes to eliminate inconsistencies.

4. Design policies to reflect the challenges of protecting vulnerable migrant groups.

The protection of vulnerable migrant groups requires comprehensive policy solutions to address the multiple conditions of vulnerability they face, such as social and economic marginalization and subjection to discrimination and xenophobia. While their status as non-nationals in the country of residence makes migrants in general more likely to face conditions of vulnerability, particular groups, such as migrant women and children, require special consideration. Despite the fact that human rights apply to all migrants, irrespective of their status, States face considerable

challenges in protecting migrants in an undocumented situation. As irregular migrants face a heightened risk of abuse that is generally coupled with a failure to report human rights violations, policy solutions to counteract these vulnerabilities are necessary.

- **Developing specific policies to meet the needs of vulnerable groups.** Tailoring policies to different vulnerable groups can help mitigate the conditions of vulnerability that lead to human rights violations. Policies should incorporate a gender and age perspective, with some examples of policies for youth including programmes for unaccompanied minors. In Germany's state of North Rhine Westphalia, regional offices have been put in place to advance the specific interests of children and young people from migrant families.
- **Designing all policies with vulnerable groups in mind.** Achieving general policy objectives may be difficult if policies are formulated without taking the needs of the most vulnerable into account. For example, education policies will not succeed in ensuring the right to education of all children if they are not developed with undocumented minors in mind. Similarly, the aggregate level of health of a society cannot be raised if the challenges associated with promoting health in migrant communities are left aside.
- **Providing irregular migrants with mechanisms to enable them to seek assistance and exercise their rights.** Ensuring the human rights of irregular migrants can be particularly challenging. When migrants lack the confidence to interact with government agencies and other actors, they often do not report human rights violations despite efforts by States to develop avenues for redress. The following measures can assist States in giving practical effect to human rights in the context of irregular migration:
 - Creating instruments and mechanisms, short of a legalization of status, such as special visas, work or residence permits to give irregular migrants the necessary confidence to engage with relevant actors in the implementation of their human rights.

- Obtaining an accurate understanding of the reasons migrants do not report violations (e.g. fear of job loss, denouncement and deportation) and adapting policies with these underlying issues in mind to empower migrants to make human rights violations known.
 - Utilizing networks to reach out to irregular migrants and those particularly vulnerable to human rights abuses. Migrant associations, teachers, social workers, NGOs and others have contacts on the ground that can support government efforts to protect the most vulnerable. Some countries have opened a hotline which migrants can call in an emergency, or have dedicated teams especially trained to protect and assist migrants in crisis situations, such as the *Grupos Beta* in Mexico.
 - Preparing for the return of migrants in crisis. Some countries, such as Bangladesh, have set up dedicated funds to assist sick, disabled and stranded migrants and their families.
- **Considering the advantages and disadvantages of regularization.** While this measure is fully within the sovereign prerogative of each State, some highlighted regularization – for instance on a case-by-case basis or subject to criteria such as family circumstances – as one way to reduce the vulnerabilities associated with an irregular migratory status.

5. Share responsibility for the protection of the human rights of migrants among governments at all stages of the migration process.

A key finding emerging from the workshop was the recognition that protection begins at home, and that home countries should remain engaged in the protection of their nationals even when abroad. A life-cycle approach to protecting human rights from pre-departure to integration, and then to return and re-integration, offers a number of benefits. As a corollary, countries of origin, transit and destination share responsibility for the protection of

the human rights of migrants. As a prerequisite for cooperative action between different countries along the migration trajectory, stakeholders need to reach a shared understanding and, in some cases, develop a common language. An understanding of the issues, respective experiences, common interests and mutual rights and responsibilities can facilitate dialogue, which provides a basis for cooperation and informed policymaking. Bilateral, regional and multilateral agreements and cooperation mechanisms can be used to implement a collaborative, life-cycle approach and can often significantly improve the realization of the human rights of migrants in practice.

- **Working to understand the experiences and perspectives of other stakeholders and developing a shared terminology** remains essential to effective dialogue and cooperation.
- **Beginning protection in the home country** by providing:
 - Information on avenues for legal migration.
 - Pre-departure sessions on rights and responsibilities in host countries.
 - Vocational, cultural, and language training programmes.
- **Strengthening protection of migrants through resource centres** in countries of destination. Consular missions are key providers of on-site protection for their nationals. Where countries lack sufficient capacity to run an autonomous centre, there exist opportunities to partner with other consular missions to expand joint capacity. Destination countries play a role as well; some have established information centres for migrant workers where they receive relevant information in different languages and can obtain assistance in legal, administrative and other matters.
- **Entering into bilateral agreements** brings benefits to home and host countries as well as migrants. Such agreements enable countries to manage the impacts of migration on home and host societies. Measures to ensure respect for human rights can be built into bilateral agreements to share responsibilities between host and home countries.

Agreements may also provide for the portability of pensions upon return and equality of pay and working conditions with nationals, among other benefits.

- **Engaging in regional mechanisms to address migration challenges.** Addressing migration as a region can strengthen the effectiveness and integrity of migration policies by promoting harmonization and cooperation in migration policy and providing governments with an opportunity to exchange information, experiences and best practices. Some of the nonbinding Regional Consultative Processes on Migration (RCPs) have also engaged in joint projects: one example is the Regional Conference on Migration (RCM) for countries of North and Central America, which has developed guidelines on the protection of children and trafficking victims and established an interregional fund for migrants in vulnerable situations.
- **Gathering information and documenting patterns and challenges** enable governments not only to obtain a better understanding of migratory phenomena, but also to design informed policy responses. Research is required to establish a common evidence base from which actors can develop shared understandings.

6. Integrate human rights considerations into all policies and programmes concerning migrant workers and migration for employment.

Given the significance of migration for work, States have responded with policy measures for the protection of the human rights of migrant workers. Various international and regional instruments in the spheres of human rights and labour law form the basis for the protection of migrants in the workplace. Irregular migrant workers, migrant domestic workers, temporary labour migrants, and migrants employed in informal and unregulated sectors of the economy require added attention as they are at particular risk of exploitation. The workplace is also a significant arena of interaction between migrants and other members of

the society of destination. States recognized the importance of engaging other actors in ensuring effective respect for the human rights of migrants at the workplace, including private sector recruitment firms, employers, and trade unions.

- **Incorporating human rights standards in labour codes and labour migration programmes.** While it is important to inscribe the rights of migrant workers in relevant legal instruments, it is also crucial to be vigilant with respect to any obstacles that may impede the realization of such rights in practice. For instance, past experience has indicated that work permits that are tied to a single employer increase the migrant's dependency on that employer and his or her vulnerability to human rights abuses.
- **Developing specific policies to address temporary and cross-border workers.** Salvadorian and Guatemalan workers who migrate to work in Mexico's construction industry are protected under dedicated policies addressing the rights of these temporary migrant workers and their families. Other countries have granted permits for part-time work to cross-border commuters.
- **Facilitating safe recruitment processes.** Fraudulent recruitment increases the risk of abuse and raises costs for families seeking to send a family member to work abroad. Regulating private recruitment agencies, informing them of international human rights provisions and relevant domestic law, and monitoring their activities reduces the potential for abuse and violations of human rights. Some of the steps to ensure safe recruitment that have been recommended are:
 - Monitoring private recruitment agencies.
 - Carrying out background checks of potential employers.
 - Instituting joint liability of the recruiter and the employer.
 - Issuing a standard contract and ensuring that contracts are issued in a language understandable to the migrant.

- Prohibiting the confiscation of travel documents by recruiting agents and employers.
- **Encouraging the involvement of the private sector in human rights protection.** A growing number of private sector firms are going beyond what has traditionally been defined as the priorities and responsibilities of business and are seeing incentives for taking on responsibility for migrant workers' wellbeing. Ethical recruitment practices and education of migrant workers on the shop floor about their rights are some of the areas in which employers have played an active role and which have been promoted by the corporate network *Business for Social Responsibility*.
- **Monitoring working conditions** through factory inspections and regular interviews with workers and employers. In Ukraine, for instance, the Department for Monitoring of Human Rights carries out service inspections to ensure compliance with laws and regulations.
- **Working with trade unions** is an important strategy in reaching out to migrant workers, particularly those in vulnerable conditions such as irregular migrants, and informing them of their rights and obligations. Nonetheless, other avenues may need to be created to engage with migrants in sectors such as domestic work where unionisation is uncommon.
- **Developing innovative solutions to meet labour needs while protecting human rights.** Different migration scenarios warrant distinct solutions to meet the needs of stakeholders while respecting the human rights of migrants. One example of an innovative partnership is the alliance between farmers unions in Spain and the foundation *Farmers for Solidarity*. The unions manage the hiring of seasonal farm workers from Colombia and Romania, while *Farmers for Solidarity* provides language lessons and information on labour rights, access to health care and local social resources. Through a development programme, *Farmers for Solidarity* promotes the sending of remittances and supports development projects set up by seasonal migrant workers in their communities of origin.

7. Engage migrants in promoting their human rights and sensitize society to the positive contributions of migrants.

Placing human rights at the centre of migration policy cannot be accomplished without the engagement of migrants themselves. Before migrants can exercise their rights, they must first be aware of their rights, responsibilities and the remedies to address human rights violations. A dialogue between migrants and communities framed in terms of human rights can help counteract some of the misconceptions and suspicions towards migrants which can culminate in overt hostility and discrimination. Societal perceptions of migrants can either promote or impede the realization of human rights. Protecting the human rights of migrants is not a task for governments alone, but the duty of society at large.

- **Informing migrants of their rights at all stages of the process** through pre-departure training, on-site consular services and migrant resource centres in countries of destination. Both international human rights provisions and applicable domestic legislation need to be made available to migrants in a format and language understandable to them. Awareness raising among migrants is not merely a task for governments and NGOs; in fact, trade unions and other actors frequently inform migrants about their rights and responsibilities in the workplace and in other spheres of migrant life.
- **Empowering migrants by supporting the role of migrant associations** in the dialogue on human rights of migrants. Migrant associations are key actors in safeguarding the human rights of migrants, taking on roles as cultural mediators and advocating on behalf of migrants. Governments benefit from maintaining open lines of communication between officials and migrant associations, as understanding the migrant perspective leads to more informed policymaking.
- **Strengthening the role of migrants in raising awareness and changing societal perceptions.** Migrants themselves can engage in raising awareness, for example regarding the

cultural richness and other benefits they bring to societies. Cultural events, like Africa Day in the Ukraine organized by a coalition of IOs, NGOs and other partners, can increase appreciation for migrant cultures and encourage understanding between migrants and their host societies.

- **Expanding overall capacity by building the capacity of non-State actors and partnering to achieve common goals.** For many countries, the lack of administrative capacity is a considerable barrier to the effective protection of the human rights of migrants. Building the capacity of non-State actors and partnering with such actors can increase aggregate capacity in the area of human rights. An example of such a partnership would be between government and migrant associations, thereby expanding and leveraging the impact of government action. Training members of migrant associations to act as language and cultural mediators would provide governments and migrants alike with assistance in eliminating implementation gaps related to language barriers.
- **Raising awareness among host communities regarding the benefits of migrants to society.** Through information campaigns as well as other channels, governments can emphasize the benefits of migrants to society, helping to eradicate some of the myths and prejudices surrounding migration. The media plays an influential role in shaping the way societies perceive migrants and the migration phenomenon and should be engaged in the process of fostering a social environment conducive to protection of the human rights of migrants.

CONCLUSION

The workshop “Effective Respect for the Human Rights of Migrants: A Shared Responsibility” demonstrated that it is possible to demystify and depoliticize the debate on human rights and migration and identify practical measures – at local, national, regional and global level – to make the rights of migrants a reality in practice. Critical to this is a solid legal and policy framework, consistent with international standards. These standards are clearly spelled out in numerous international and regional instruments; it is their implementation at national level which demands greater attention. Steps towards effective implementation are best taken through broad, multi-stakeholder partnerships: governments at each stage of the migration process, working together with intergovernmental and non-governmental partners such as international organizations, employers, recruiters, schools, healthcare providers, migrant associations, trade unions, the media and others, each have a role to play and their collective efforts are key to success. Good migration management – far from being synonymous with migration control – includes and rests on as an essential element protection of the human rights of migrants and facilitation of humane, safe and orderly migration.

WORKSHOP AGENDA



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones

INTERNATIONAL DIALOGUE ON MIGRATION
INTERSESSIONAL WORKSHOP ON

**EFFECTIVE RESPECT FOR THE HUMAN RIGHTS OF MIGRANTS:
A SHARED RESPONSIBILITY**

25 - 26 March 2009

AGENDA

25 March 2009 DAY I	
09:00 – 10:00	Registration
10:00 – 10:10	WELCOME REMARKS <ul style="list-style-type: none">• William Lacy Swing, Director General, International Organization for Migration
10:10 – 10:30	KEYNOTE ADDRESS <ul style="list-style-type: none">• Ngonlardje Mbaidjol, Special Advisor, UN Office of the High Commissioner for Human Rights
10:30 – 11:00	SETTING THE SCENE <ul style="list-style-type: none">• Michele Klein Solomon, Director, Migration Policy and Research Department, International Organization for Migration <p><i>Discussion of human rights and migration necessarily starts with an overview of the international framework of human rights as it derives from various sources of law. The opening presentation will introduce the major international human rights instruments and treaty monitoring bodies, the principle of non-discrimination, and the relevance of these for and applicability to migrants and migration. It will also consider other structures, such as regional and non-binding mechanisms underpinning the international human rights architecture. This presentation will also provide a conceptual backdrop to guide the discussions on policy and programming, by highlighting some key ideas, including the notion of shared responsibility, the link between legislation, policymaking and capacity building on migration, and the need for inter-State and multi-stakeholder cooperation.</i></p>

11:00 – 13:00	Session I: Human Rights and Migrants: Frameworks and Implementation <p><i>It is no longer disputed that human rights apply to migrants, regardless of their status. Ensuring effective respect for the human rights of migrants – including non-discriminatory practices – throughout all stages of the migration process, from departure through transit to entry, stay and return, therefore necessitates the cooperation between all countries involved in the process, and other relevant actors. At the national level, effective implementation of human rights depends, inter alia, on coherent policy on migration and capacity in the area of legislation, administration and enforcement. Similarly, migrants' awareness of their rights through objective information and the availability of and access to effective remedies to redress violations are salient elements in addressing this issue. This session will look at the principal gaps and challenges in the implementation of human rights provisions for migrants and consider some of the measures that can be taken at national and international level to make human rights of migrants a practical reality.</i></p> <p>Moderator: Ositadinma Anaedu, Minister, Permanent Mission of the Federal Republic of Nigeria to the United Nations Office and Other International Organizations in Geneva</p> <p>Speakers:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esteban B. Conejos Jr., Under-Secretary for Migrant Workers Affairs, Department of Foreign Affairs, The Philippines • Reyna Torres Mendiivil, Deputy Director General, Deputy Directorate General for International Human Rights Policy, Directorate General for Human Rights and Democracy, Ministry of Foreign Affairs, Mexico • Corien Jonker, Chairperson, Committee on Migration, Refugees and Population, Parliamentary Assembly, Council of Europe • Johanna Suurpää, Ombudsperson for Minorities, Finland <p>The following questions are proposed to guide the discussion:</p> <ul style="list-style-type: none"> • How can human rights be integrated into coherent and coordinated legislation and policies on migration? • How can human rights provisions applicable to migrants be implemented effectively and practically in migration policy and programming? • What are the specific challenges and potential implementation gaps with respect to human rights in the context of migration? <p>General Discussion</p>
13:00 – 14:00	<i>Afternoon Break</i>
14:00 – 15:00	Side Event: Migrants and their Right to Health <p><i>The right to health is of fundamental importance, not only for migrants themselves, but also for the communities in which they live. This side event will focus on concrete and practical ways to address the right of migrants to health and health services and to promote the wellbeing and productivity of individual migrants as well as of communities. To this end, presentations by IOM and audiovisual materials will highlight IOM activities and programmes, implemented in partnership with governments, migrants, communities, and other relevant actors in various regions around the world, covering a range of migrant health issues and targeting different migrant populations.</i></p> <p>Please note that the side event will be held in English. Some of the audiovisual material presented may, however, be in other languages or carry subtitles.</p>

15:00 – 18:00	Session II: Fighting Discrimination and Promoting Integration: Human Rights Challenges for Migrants and Societies
	<p><i>Effective respect for human rights is an important element in ensuring harmonious and mutually beneficial relationships between migrants and societies. In managing these complex relationships, different partners, including civil society actors and migrants themselves, have distinct roles, rights and responsibilities. Practical expression needs to be given to the fundamental human rights principle of non-discrimination in everyday interactions between migrants and societies, especially as migrants are frequently faced with discrimination, racism and xenophobic attitudes. The access to and exercise of different rights, such as the right to access to adequate housing, education and health, social and welfare services as well as civil and political rights, will form an important part of the discussion. In this respect, there is room for innovative measures to be taken to enable migrants' participation in decision-making processes, be it back home or in the destination country, for instance at local and regional level. This session will focus on the relevance of human rights in the realm of migrant – society relationships and consider in particular the role of non-State actors in ensuring the respect for the human rights of migrants.</i></p> <p>Moderator: Mariette Grange, Expert on human rights of migrants and board member of December 18</p> <p>Speakers:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minelik Alemu, Director General, Directorate General for Legal and Consular Affairs, Ministry of Foreign Affairs, Ethiopia • Winfried Mengelkamp, Head, International Cooperation Group, Ministry for Intergenerational Affairs, Family, Women and Integration, North Rhine Westphalia, Germany • Andriy Yuriyovych Kasyanov, First Secretary, Permanent Mission of Ukraine to the United Nations Office and other International Organizations in Geneva, and Jeffrey Labovitz, Chief of Mission, IOM Ukraine (<i>joint presentation</i>) • Michele LeVoy, Director, Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM) <p>The following questions are proposed to guide the discussion:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In what ways are human rights relevant for the interactions between migrants and societies? • How can governments promote the effective respect for the principle of non-discrimination towards non-nationals? • What roles can civil society and migrants themselves play in this regard? <p>General Discussion</p> <p><i>End of Day One</i></p>

26 March 2009 DAY II	
10:00 – 10:30	Migrant's Voice <ul style="list-style-type: none"> • Charles Asante-Yeboah, President, African Center, Kyiv, Ukraine General Discussion
10:30 – 13:00	Session III: Labour Mobility: Rights and Responsibilities <p><i>One crucial realm for the implementation of human rights in the context of migration is the labour market, where international labour standards are also of particular relevance. Such provisions help govern relationships between migrant workers, governments, employers, recruiters and trade unions, making multi-stakeholder partnerships particularly relevant. Furthermore, there are certain types of employment which generate specific vulnerabilities and challenges for the effective respect for human rights of migrants, for instance temporary labour migration, domestic work and employment in unregulated sectors and in the informal labour market. Human rights standards and their effective implementation in the realm of recruitment and employment will constitute the main focus of this session, with a special view towards the role, rights and responsibilities of the private sector vis-à-vis migrant workers.</i></p> <p>Moderator: Ibrahim Awad, Director, International Migration Programme, International Labour Office</p> <p>Speakers:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mohammed Hasan Mahmud, State Minister for Foreign Affairs, Ministry of Foreign Affairs, Bangladesh • Wael Ahmed Kamal Aboul Magd, Deputy Assistant Foreign Minister for Human Rights Affairs, Ministry of Foreign Affairs, Egypt • Paloma Iznaola Bravo, Technical Advisor, Directorate General for Immigration, Ministry of Labour and Immigration, Spain, and Andreu Peix Massip, Advisor, <i>Fundació Pagesos Solidaris</i>, Spain (joint presentation) • Abdelhamid El Jamri, Chairperson, UN Committee on Migrant Workers <p>The following questions are proposed to guide the discussion:</p> <ul style="list-style-type: none"> • What human rights instruments and other mechanisms apply to the area of work and employment? • What contribution can different actors, and the private sector in particular, make to ensure the effective respect for the human rights of migrant workers? • What are some of the special vulnerabilities pertaining to the workplace and how can these be addressed? General Discussion
13:00 – 15:00	<i>Afternoon Break</i>

15:00 – 17:50	Session IV: Realizing the Human Rights of Migrants: Partnerships for Success
	<p><i>Shared responsibility for the human rights of migrants implies a need for dialogue and partnerships between States at the bilateral, regional, inter-regional and global level as well as cooperation with and between non-State actors. Human rights issues arising during movement, stay and return are best addressed through collaborative efforts between the various countries and communities involved, including an important role also for the country of origin, a stakeholder sometimes overlooked in the debate surrounding human rights protection for migrants. There are today numerous innovative examples of cooperation in different parts of the world from which valuable lessons can be drawn and which may serve as models for other countries and regions experiencing similar situations. The objective of this final session is to illustrate specific models of cooperation, grounded in regional bilateral or international mechanisms and / or in relevant regional human rights instruments.</i></p> <p>Moderator: Jillyanne Redpath-Cross, Senior Legal Advisor, International Migration Law Department, International Organization for Migration</p> <p>Speakers:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carlos Ramiro Martínez Alvarado, Permanent Representative of the Republic of Guatemala to the United Nations Office and Other International Organizations in Geneva (in its capacity as Presidency Pro-Tempore of the Regional Conference on Migration) • Tony Luka Elumelu, Principal Programme Officer, Department of Free Movement of Persons, Economic Community of West African States • Helena Nygren-Krug, Health and Human Rights Adviser, Department of Ethics, Trade, Human Rights and Law, World Health Organization, and Davide Mosca, Director, Migration Health Department, International Organization for Migration (<i>joint presentation</i>) • Peder Michael Pruzan-Jorgensen, Managing Director for Europe, Business for Social Responsibility • William Gois, Regional Coordinator, Migrant Forum in Asia <p>The following questions are proposed to guide the discussion:</p> <ul style="list-style-type: none"> • What kind of partnerships have proven most useful and effective in protecting the human rights of migrants during the various stages of migration, including departure, transit, entry, stay and return? • How do mechanisms of bilateral and regional cooperation interact with and impact national-level policies and programming on migration and how do they relate to the capacity to effectively implement human rights provisions? • How can mutual trust and will be fostered among governments and other partners to engage in cooperation in the practical implementation of human rights of migrants? <p>General Discussion</p>
17:50 – 18:00	<i>Wrap-up and Closing Remarks</i>
	<i>End of Workshop</i>

BACKGROUND PAPER TO THE WORKSHOP

EFFECTIVE RESPECT FOR THE HUMAN RIGHTS OF MIGRANTS: A SHARED RESPONSIBILITY

Introduction: Human Rights and Migration

Human rights are migrants' rights: human rights apply to all migrants, irrespective of their migratory status. Nevertheless, violations of such rights, abuse and exploitation of migrants regrettably continue to occur in countries around the world. For a range of reasons – including insufficient political will, a lack of technical or institutional capacity and human or financial resources, and other implementation challenges – a considerable gap still exists between the formal applicability of human rights and the enjoyment of these rights by many migrants in practice. How can human rights principles operate to support States' efforts to govern migration in a humane and effective way? What practical steps can governments and other stakeholders take – and are they taking already – to give effect to migrants' human rights at all stages of the migration process?

A focus on human rights highlights the profoundly human nature of migration and counters the tendency to “commodify” migrants and evaluate them simply in terms of their economic contribution to countries of origin and destination. Human rights provisions apply to all migrants, whether or not the individual is “productive”. Those, however, whose human rights are protected and whose general wellbeing is promoted are likely to contribute more to society than those who suffer human rights infringements, exploitation at the workplace and social exclusion.

It is therefore recognized today that protection of the human rights of migrants is an essential component of the effective governance of migration and a prerequisite for migration to be beneficial to both societies and migrants. Thus, governments are increasingly considering how best to incorporate considerations related to human rights, welfare, safety, dignity and security of individuals and communities into migration policies, legislation and programming.

The notion of **shared responsibilities**, a central theme of the 2008 Global Forum on Migration & Development (GFMD) in Manila, reflects the understanding that concerted, cooperative measures are best suited to realize the human rights of migrants in the overall management of migration.¹ All States have a stake in ensuring the protection of the rights of their nationals abroad, therefore inspiring an interest in and need for inter-State reciprocity and cooperation. Duties and competencies in this respect rest primarily with States of origin, transit and destination and can be applied at the bilateral, regional or international level, but may also include partners from civil society and the private sector as well as international organizations.

Human Rights of Migrants: Frameworks and Principles

Migrants are human beings who have inalienable rights that States have an obligation to uphold. **International migration law**² draws together the norms governing the legal relationships between States and those between States and individuals involved

¹ The duty to cooperate is enshrined in migration-related instruments such as the ILO Convention No.97 concerning Migration for Employment (Revised 1949); the 1975 ILO Convention No.143 concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers; the 1990 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (ICRMW) (see Part VI); and the 2000 Palermo Protocols supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children; and Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air).

² For more information, please refer to the IOM International Migration Law database, available at <http://www.imldb.iom.int/section.do>

in the migration process. It is an umbrella term for an area of law that has developed over time and indeed continues to develop.

A range of instruments apply to migrants, but these are spread across various branches of law. Human rights law is at the core of the protection.³ Other branches of law relevant to migration include humanitarian and labour law, international criminal law, consular law and the Law of the Sea, to name a few.⁴ In addition to binding legal mechanisms, there are numerous soft law instruments, such as General Comments and recommendations issued by the UN treaty bodies. Moreover, a wide range of regional instruments has developed with respect to human rights generally and rights of migrants specifically.⁵

A key tenet of human rights law is the **universal principle of non-discrimination** which places upon a State the responsibility to respect and ensure the human rights of "...all individuals within its territory and subject to its jurisdiction... without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other

³ The core human rights instruments are: 1948 Universal Declaration of Human Rights (UDHR); the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR); the 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR); the 1965 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD); the 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW); the 1984 Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT); the 1989 Convention on the Rights of the Child (CRC); the 1990 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (ICRMW); the 2006 Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance; and the 2006 Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD).

⁴ Please refer to IOM (2007) Compendium of International Migration Law Instruments edited by Richard Perruchoud and Katarína Tömolövä, T.M.C. Asser Press, for a compilation of relevant instruments.

⁵ The main general human rights instruments at regional level include the African (Banjul) Charter on Human and Peoples' Rights; the American Convention on Human Rights; the Arab Charter on Human Rights; and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Regional instruments specifically aimed at the protection of migrant workers include the 1977 European Convention on the Legal Status of Migrant Workers and the 2007 non-binding ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers. For further reference, please see the IOM Compendium of International Migration Law Instruments (see above).

status”.⁶ Human rights therefore apply to nationals and non-nationals alike, with very few exceptions.⁷

There is thus no shortage of mechanisms and frameworks whose provisions guarantee rights to migrants. The challenge is to give practical expression to these rights and to make them a tangible reality in the daily life of migrants, and in the interactions between migrants and communities. It is important to point out that whilst migrants enjoy human rights, regardless of their migratory status, they also have the obligation to comply with the laws and regulations of States of transit and destination.

Human Rights and Migration: Challenges in Practice

The interaction between the **principle of national sovereignty and international human rights** is at the heart of some of the challenges related to migration and human rights. Every State has the sovereign prerogative to determine which non-nationals it admits to its territory and under what conditions, to remove non-nationals in certain circumstances, to control its borders and take necessary steps to protect its security.⁸ This power to govern migration, however, has to be exercised in full respect of the human rights and freedoms which are granted under international law.

Despite the *de jure* applicability of human rights to migrants, *de facto* migrants continue to be vulnerable to human rights violations due to their status as non-nationals in the country in which they reside and particularly if they are present in the territory in an irregular situation. Migrants, collectively and individually, are also disproportionately more likely to experience social and economic marginalization, discrimination, hostility, xenophobia and racism, with direct consequences for their enjoyment of human rights. Vulnerabilities also arise during the course of movement

⁶ See Article 2 UDHR and Article 2(1) ICCPR. Similar non-discrimination clauses are included in the other core human rights treaties.

⁷ Some exceptions apply, for example, in the area of political rights.

⁸ A State's right to admit and remove non-nationals is also subject to international protection obligations.

(especially where migrants' modes of travel are precarious), when migrants are detained, and when migrants return or are returned to the country of origin. Special attention also needs to be paid to potentially vulnerable groups, such as migrant women, migrant children (particularly unaccompanied minors), elderly migrants, migrants with disabilities, migrant indigenous peoples and stranded migrants.⁹ The protection of all migrants, and vulnerable groups in particular, within the parameters set by international migration law and at every stage of the migration process, should be strengthened, through preventive and remedial mechanisms and cooperative efforts to respond to implementation deficits.

Steps towards Implementation of Human Rights of Migrants

The implementation of human rights refers to the putting in place of laws, structures, programmes and policies to facilitate the full enjoyment of human rights by migrants. Furthermore, the effective implementation of human rights is complemented by **promotion** of human rights, **prevention** of violations and **protection** and **redress** where abuses have occurred.

A migration regime that ensures respect for the human rights of migrants is typically based on a combination of the following values: the principle of non-discrimination; maximization of the economic, social and other benefits of migration for home and host countries and migrants themselves, and minimization of negative consequences; a balanced approach to irregular migration; humanitarian considerations; respect for family unity; and decision-making structures and a system of migration governance that ensure due process and are inclusive of all relevant partners.

There is a clear and necessary connection between a State's **migration legislation** and its **migration policy**, each reflecting

⁹ The special vulnerabilities of migrants arising from situations of trafficking and exploitation will be explored in more detail in the second intersessional workshop *Trafficking and Exploitation of Migrants: Ensuring Protection of Human Rights*, 9-10 July 2009.

and affirming the other. As a first step to implementation, national migration policy, procedures and legislation need to be made compatible with international human rights standards, usually via the ratification of relevant treaties and incorporation of the provisions contained therein into national law. The successful implementation of human rights in policy, programming and practice for migration governance depends on and is facilitated by several important underlying conditions, including a) capacity, b) coherent policymaking, c) awareness, and d) cooperation:

- a) **Effective capacity** to implement and respect human rights allows rights outlined in the legal text to be given effect in the daily realities of migrants. Capacity is needed to ensure that human rights are anchored in national laws through legislative development and reform. Capacity in the areas of administration, enforcement and accountability further support the effective application of human rights. Training of policymakers, government officials, immigration authorities, border guards, the police and others in the fundamentals of human rights and their applicability to migrants is an essential step towards mainstreaming respect for human rights into daily practices surrounding migration.
- b) **Coherent policymaking** in the area of human rights and migration is shaped by two elements. First is the interaction between different policies. In an area as cross-cutting as migration, different government agencies have competencies that impact on the human rights dimension of migration policy overall: how, for example, a Ministry of Interior handles entry control, a Ministry of Social Affairs designs integration policies, a Ministry of Health devises public health policies, or a Ministry of Labour sets employment standards will have direct bearing upon how the human rights of migrants are effectively realized. Second, policy coherence seeks to avoid inconsistency and pursue synergies between distinct but related policies, while furthering the specific aims of each. Migration is linked to policy in the economic, social, labour, trade, health, environment, security and development domains, amongst others. In many of these, human rights standards play an important role.

- c) The exercise of rights and the prevention of abuse require an **awareness of rights**. Individuals need to have access to complete and objective information about their rights and responsibilities as migrants, vis-à-vis their own country, the country of destination, their employers and other actors. Such awareness should begin pre-departure, but continues to be relevant upon arrival in the host country. Here, one should bear in mind the challenges migrants face in a setting where they are often isolated and unfamiliar with language, culture, and legal and administrative procedures. The availability of such information and access to effective remedies to redress violations are significant and highlight important roles for social and other networks of which migrants may be part, such as trade unions. Knowledge of their rights is essential for migrants themselves, but there also needs to be an awareness of mutual rights and responsibilities on the part of migrants and other actors, particularly those responsible for enforcing the law on the ground.
- d) The notion of **shared responsibility** – and the importance of cooperation more generally – has already been referred to.¹⁰ By engaging in global and regional cooperation processes on migration, including regional consultative processes and other multilateral efforts, States can exchange concerns, experiences and solutions as regards protection of the human rights of migrants. Human rights provisions for migrants can feed into a variety of cooperative practices: expanding channels for regular migration, for example, is directly relevant for reducing the risk of human rights abuses associated with irregular migration. Important to mention in this context is cooperation between countries of origin and countries of transit and destination in providing consular assistance and protection to migrants. Recognizing that the responsibility of home countries to protect their nationals does not end when migrants leave the country of

¹⁰ Many concrete examples of cooperation can be found in the Working Paper RT 1.1 *Protecting the Rights of Migrants – A Shared Responsibility* of the Global Forum on Migration & Development (GFMD) 2008 and in the report of the proceedings of the GFMD 2008, both available at <http://government.gfmd2008.org/>

origin, this measure represents a potentially powerful tool in ensuring the human rights of migrants in various aspects of life, ranging from arrival and integration in the host country, to employment and labour relations, to situations in which migrants face legal procedures or detention, or wish, or are obliged, to return.

Effective respect for human rights and an awareness of mutual rights and responsibilities are significant elements in furthering harmonious and beneficial relationships between **migrants and societies**.¹¹ A dialogue between migrants and communities based on human rights principles can help counteract some of the misconceptions and suspicions towards migrants which can culminate in overt hostility and discrimination as well as the tendency to criminalize migrants, especially irregular migrants. This is an important task for governments, but also for civil society organizations and the media. Social rights, such as the right to access adequate housing, education and health, social and welfare services, as well as the rights of migrant children, are particularly pertinent when it comes to questions of integration. Effective capacity to implement the principle of non-discrimination is vital in this regard. Furthermore, the right of migrants to participate in decision-making processes, at home and abroad, as laid out in civil and political rights instruments, can be implemented through innovative partnerships which may include local and municipal levels of government or cooperation with countries of origin through out-of-country-voting procedures.

The **labour market** is another important arena in which human rights principles and international labour standards are relevant.¹²

¹¹ Please also see International Dialogue on Migration, No. 11 *Migrants and Host Societies – Partnerships for Success* (2008), available at <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=20084>

¹² Most relevant among these are the 1990 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (ICRMW); the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (concerned with, inter alia, the abolition of forced labour, the elimination of child labour, trade union rights and non-discrimination in employment, as covered in the eight core ILO Conventions); the abovementioned ILO Conventions No. 97 (Revised 1949) & No. 143 (1975); and the 2006 ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non-Binding Principles and Guidelines for a Rights-Based Approach to Labour Migration.

A non-discriminatory, protective regulatory environment consists, *inter alia*, of ethical recruitment, equal treatment and working conditions, employer monitoring, and access to basic health and social security. The development of effective relationships and cooperation between migrant workers, governments, employers, recruiters and trade unions is particularly relevant in this regard. Employers and recruiters need to be fully informed of their rights and duties towards migrant workers, and vice versa, while capacity is needed, for instance, to carry out inspection and supervision to ensure compliance with human rights and labour standards. Furthermore, attention needs to be paid also to particularly vulnerable groups of migrants for whom human rights abuses are of greater concern, including in particular low-skilled workers, migrants engaged in domestic or sex work, temporary contract workers and those employed in unregulated sectors and in the informal labour market.

In conclusion, human rights are critical building blocks in a comprehensive approach to migration governance in which the goals of ensuring the wellbeing, safety and dignity of migrants and societies and managing the movement of people are addressed as one. Prevention, promotion, protection and redress emerge as key concepts, as does the notion of shared responsibility, in the effort to overcome obstacles to the enjoyment of human rights by all migrants. The first intersessional workshop of the IDM 2009 seeks to continue the discussion between and among States, international organizations, and partners from civil society and the private sector that commenced at the GFMD and in other fora on this important subject.

**PART II:
TRAFFICKING IN PERSONS
AND EXPLOITATION OF
MIGRANTS: ENSURING
PROTECTION OF HUMAN
RIGHTS**

REPORT OF THE WORKSHOP

INTRODUCTION

Preventing vulnerability and abuse, particularly exploitation and trafficking, requires ensuring the protection of human rights of migrants at all stages of the migration cycle. All migrants have human rights and are entitled to various forms of protection and assistance, regardless of their migratory status or administrative category. Due to the gravity of human rights abuses suffered by trafficked persons and the links between trafficking in persons and crime, this issue has received special attention, especially since the adoption of the Palermo Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, under the United Nations Convention against Transnational Organized Crime in 2000, which sets out standards and promotes inter-State cooperation to combat human trafficking more effectively. Awareness has been rising, and has resulted in a growing number of national, regional and international legal and policy frameworks concerned with the issue of human trafficking.

Exploitation and abuse, however, are not unique to trafficked persons. The issue of migrant exploitation is broader and deeper than the issue of human trafficking, as many migrants who suffer abuse and exploitation have never been trafficked at all. In other words, all trafficked persons are also victims of exploitation, yet not all exploited migrants are also trafficked persons. In this context it is important to realize that, while an irregular migratory situation generally entails greater vulnerability, regular migrants are by no means immune to violations of their human rights. For instance, a domestic worker who has migrated through a legally sanctioned labour scheme and is forced to work under slavery-like conditions may not meet the strict definition of a trafficked person

and therefore will not have access to this specialized protection regime. Due to the difficulties inherent in identifying a trafficked person and the lack of a clear definition of exploitation there is a need for broader policy responses that not only address the needs of specific categories of people, but also ensure protection of all migrants who experience, or are at risk of, exploitation and trafficking.

THE WORKSHOP

In the context of the International Dialogue on Migration (IDM) 2009, the International Organization for Migration (IOM) held two workshops in 2009: the first, on the topic of “Effective Respect for the Human Rights of Migrants: A Shared Responsibility”, in March 2009, reaffirmed the importance of human rights as critical components of migration management. The second workshop “Trafficking in Persons and Exploitation of Migrants: Ensuring the Protection of Human Rights” addressed particular vulnerabilities associated with the migration experience: exploitation, and in particular, exploitation through trafficking in persons, within the broader context of examining the role of human rights in managing migration. More than 200 participants representing 69 governments, 12 international organizations and 13 NGOs attended the workshop. The media, academia and the private sector was also present. Discussions at the workshop, held on 9 and 10 July 2009, form the basis of the lessons learned and effective approaches outlined below.¹ A few examples are also drawn from the IDM discussions at the 98th IOM Council on the topic of human rights and migration which took place on 25 November 2009.²

¹ More information about the workshop can be obtained from the IOM website at www.iom.int/idmtrafexp

² More information about the IDM at the 98th IOM Council Session in November 2009 can be found here: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/human-rights-and-migration-2009>

The specific objectives of the workshop were:

- to bring together governments and other relevant partners to share national, regional and international experiences, effective approaches and lessons learned in protecting and assisting migrants who, through trafficking or otherwise, have become subject to exploitation and abuse;
- to provide the IOM membership with the opportunity to discuss how measures to protect the human rights of migrants can strengthen protection and assistance for trafficked persons as well as prevent exploitation through the empowerment of migrants at risk;
- to exchange innovative ideas for multi-stakeholder partnerships at all stages of the migration process to meet the needs of vulnerable migrants and achieve the policy objectives of governments on the issue of trafficking in persons and exploitation of migrants.

LESSONS LEARNED AND EFFECTIVE APPROACHES

1. Strengthen comprehensive legal frameworks to address trafficking and other forms of exploitation in practice.

Establishing appropriate legal frameworks with due respect for human rights in countries of origin and destination is a first step toward preventing trafficking in persons and migrant exploitation and protect individuals affected by these practices. With respect to trafficking in persons, the last decade has seen a proliferation of new laws, including both international and regional instruments, aimed at combating the phenomenon. While the greatest strides have been made in terms of criminalizing trafficking and fostering inter-State cooperation on related enforcement measures, the recognition that trafficking is also a human rights issue is widely talked about but has not been sufficiently put into practice. Awareness has been rising of the need for protection of and assistance to trafficked persons. The specific case of trafficking is best addressed in conjunction with the broader issue of exploitation of migrants. To this end, a coherent framework is required to ensure respect for the human rights of all migrants, irrespective of their migratory status or administrative category. In addition to human rights instruments, international labour standards are essential in completing any framework to combat human trafficking and migrant exploitation. While there is thus an elaborate architecture of international and regional instruments and standards on the matter, it is their incorporation in national

policy and legislative frameworks and effective implementation which demands greater attention.

- **Implementing the existing international framework for combating human trafficking.** The international legal basis for combating trafficking in persons can be found in the 2000 UN Convention against Transnational Organized Crime and its supplementary Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children (Palermo Protocol), which is the most recent and comprehensive international instrument addressing the issue. Several regional instruments, notably the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, build on the Protocol.

- Regional cooperation mechanisms can enhance States' capacity to design and implement appropriate legislation. The Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime has devised model legislation of human trafficking in accordance with the aforementioned Palermo Protocol which has served as a basis for individual States' domestic laws on this subject.

- **Implementing international human rights standards.** Building a robust legal framework to enhance respect for the human rights of migrants requires ensuring coherence of national legislation with international standards. Ratifying and implementing the existing basic human rights instruments is therefore a tremendous step toward effective protection of the human rights of migrants. Furthermore, integrating human rights protection for trafficked persons into legislation is in the interest of both victims and the law enforcement objectives, as individuals may be more willing to come forward if they see their safety and protection guaranteed.

- Instruments such as the International Covenant of Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against

Women and the Convention on the Rights of the Child were repeatedly mentioned during the workshop as key tools to complement law enforcement frameworks.

- Many participants called for broader ratification of the 1990 Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families which aims to foster respect for migrants' human rights.
- **Utilizing labour laws in frameworks to combat trafficking in persons and exploitation of migrants.** Relevant provisions for the protection of the rights of migrant workers can be found in international labour law, and provide a consistent basis for national legislation. In designing these standards it is particularly important to ensure that vulnerable groups are covered: for example, in numerous countries agricultural and domestic work – areas in which migrants are commonly employed and in which workers are often most susceptible to exploitation and abuse – are not included in national labour laws.
 - The 1998 International Labour Organization (ILO) Declaration on the Fundamental Principles and Rights at Work underlines four fundamental labour standards: freedom from forced labour, freedom from discrimination, freedom from child labour, and the right to organize. These rights form a basis to combat trafficking and exploitation in the labour context.
 - In Indonesia, under the provisions of the Act No.39 “Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers Abroad” in 2004, placement of Indonesian migrant workers abroad is based on the existence of a bilateral agreement between Indonesia and the country of destination or, alternatively, the enactment of adequate labour laws by the host country that protect the rights of migrants working in formal and informal sectors.
- **Bridging the gap between the formal applicability of human rights and the enjoyment of those rights in practice.** This requires promoting human rights at every level of

implementation of legal standards and with all migration stakeholders. Governments and other duty bearers often need assistance to develop the capacity and the resources to fulfil their commitments to human rights.

- As part of the training for officials charged with counter-trafficking in Nigeria, practical recommendations on the application of human rights standards aim to ease the implementation of such standards in day-to-day practice.
- **Ensuring accessible complaints mechanisms.** Migrants are entitled to full access to dispute resolution bodies, such as employment tribunals and to legal redress in both home and host countries. Migrants' rights associations as well as trade unions are important actors in providing legal aid and counselling, thus ensuring full implementation of existing mechanisms and policies.
 - The advocacy organization Global Workers Justice Alliance is setting up systems to train lawyers in home countries in both Central America and the United States to help migrant workers seek redress and respect for their rights.
- **Making sure that prosecution happens.** Participants emphasized the importance of identifying responsibilities and prosecuting the perpetrators of human rights violations. Particularly in the case of trafficking in persons, which often has linkages with organized crime, prosecution does not only benefit the security interests of the State, but is also a further step towards addressing the severe forms of abuse faced by trafficked persons.
 - In Malta, every suspected case of trafficking in the context of irregular migration referred to the police by the Organization for the Integration and Welfare of Asylum Seekers is investigated in the ten reception centres set up on the island.
 - In Nigeria, the creation of the National Agency for the Prohibition of Traffic in Persons and Other Related Matters, a dedicated agency to combating trafficking in

persons, has reinforced prosecution efforts and has led to a substantial increase in the number of convictions of traffickers between 2004 and 2009. In 2008, 23 trafficking cases brought to the court resulted in conviction sentences.

- **Facilitating exportation of rights and the development of “portable justice”.** It is important to ensure that migrants do not lose the benefits associated with their rights, for instance labour rights, when leaving the country that granted those rights. Making justice “portable” means that rights do not end at the point of border crossing, but that migrants can “take them home” and are still able to obtain compensation or payment of back wages to which they are entitled and access legal aid where necessary and appropriate.
 - The “Building and Woodworkers International” Global Union membership passport was established for construction workers circulating in Southeast Asia to ensure continuity of labour rights for the mobile workforce.

2. Design comprehensive policies that address human trafficking and migrant exploitation in the context of broader migration management.

The issue of trafficking in persons and migrant exploitation is wide-ranging and complex: it has a multiplicity of causes, including both migration pressures in countries of origin and demand for cheap, flexible and unprotected labour in countries of destination, it involves numerous different actors at different points in time, and the phenomenon often pervades many spheres of society and sectors of the economy. The extreme vulnerability of its victims stems from the gravity of the violations suffered, often entailing physical, sexual and psychological violence, and their precarious situation in the country of destination, dependent on their employer, trafficker or smuggler and often (although not necessarily so) undocumented. As a result, segmented approaches, such as focusing uniquely on counter-trafficking

measures while ignoring broader migrant protection concerns, are unlikely to succeed. Besides direct measures aimed at combating the phenomenon, it is equally important to consider structural factors, for instance in migration and labour market policy, which may inadvertently favour exploitative practices. Comprehensive policymaking spans the entire spectrum of action from prevention of trafficking and exploitation to care for victims where abuses have occurred via enactment and enforcement of appropriate criminal, human rights and labour laws.

- **Using the “four P’s formula” – prevention, protection, prosecution, and partnerships** – was highlighted throughout the workshop as an effective approach with regards to combating human trafficking. Striking the right balance between the four components is crucial for effective counter-trafficking response.

- In Nigeria, the National Agency for the Prohibition of Traffic in Persons and Other Related Matters bases its global approach to addressing human rights abuses and their ramifications on the “four P’s”. Besides prosecution of traffickers, its activities include educating would-be migrants about the risks involved in unprepared migration as well as ensuring protection of victims.

- **Strengthening inter-ministerial coordination.** In line with a comprehensive policy approach to trafficking and exploitation, governmental stakeholders from areas such as migration, labour, health, social services and law enforcement have a role to play. In countries as diverse as Angola, Brazil, Kenya, Nicaragua, Nigeria, Norway and the United Kingdom, governments have had positive experiences with inter-ministerial committees that allow different branches of government whose work is relevant for this particular issue to communicate and coordinate their actions.

- In Brazil, the National Immigration Council is led by the Minister of Labour and Employment and encompasses, besides governmental bodies, also representatives of civil society, the research community and the Brazilian diaspora.

- **Addressing the disproportionate focus on the supply-side of migration.** The demand for cheap labour and cheap products is a major driver for trafficking in persons and exploitation of migrants. Enhancing the focus on the demand-side of the exploitation equation and taking into consideration the role of persons in destination countries in fuelling trafficking in persons and exploitation of migrants is therefore crucial. Tourism is one example of a sector in which working patterns and demands may raise the risk of exploitation and trafficking.
 - In Kenya, sex tourism involving children gave rise to internal trafficking of children from rural to urban areas frequented by international tourists. Measures to encourage hoteliers to sign the International Code of Conduct for the Protection of Children from Sexual Exploitation in Travel and Tourism are part of the government's response to tackle internal trafficking of children for sex tourism.
- **Taking into account the negative impact of restrictive migration policies on the rights of migrants in an irregular situation.** Inadvertent conflict may arise between migration policies that seek to exclude irregular migrants and policies that aim to protect the human rights of exploited migrants, including trafficked persons. It is important to consider that overly restrictive migration regimes can contribute to increasing irregular migration, and thus fuel trafficking in persons and exploitation of migrants. Creating legal migration channels in line with actual labour market needs are a crucial step towards undercutting irregular migration and its abusive consequences and fostering respect for the human dignity and wellbeing of migrants.
- **Improving understanding of the trends by gathering information and data.** A common challenge for policies and programmes addressing trafficking and exploitation is the lack of compatible data and statistics to identify appropriate target groups, new issues and gaps as trafficking trends change. Participants emphasized the importance of research in all aspects in the reduction of trafficking and exploitation,

as it informs prevention, adds value to learning and development and victim care and improves investigations and prosecutions. International agencies can contribute to build capacity for research, for instance through the collection and standardization of data and statistics.

- IOM's Global Human Trafficking database gathers relevant information on trafficking routes and profiles victims to help detect new trends and patterns.

3. Integrate human rights into policies addressing trafficking and exploitation in the labour context.

When tackling exploitation, it is clear that the workplace is a key arena of concern. Employers and workers' organizations have steadily increased their commitment to combat forced labour over the past few years, with a number of good practices emerging in both enterprises and trade unions. Governments, of course, have the responsibility to regulate conditions in the workplace and the processes associated with employment of foreign nationals to guarantee their rights. Monitoring unregulated sectors, such as domestic work or agriculture where risks of exploitation are higher and abuse is often hidden, was also repeatedly highlighted during the workshop as a measure to confront the risk of exploitation and abuse at every stage of the migration cycle, including during recruitment, employment and return.

- **Regulating conditions of migrant recruitment and employment.** States may use different tools at different levels in order to address recruitment and employment practices that raise the vulnerability of labour migrants. Priorities include:
 - Regulating recruitment fees imposed by recruiters or employment agencies in order to prevent exorbitant charges and debt bondage which creates dependency on the recruiter.

- Reconsider sponsorship practices whereby the visa or employment permit of the migrant is tied to one particular employer. Under such systems, it is not possible for the migrant worker to change his or her workplace, for instance if exploitative circumstances arise, without forfeiting the right to remain in the country of destination. This dependency on their employers for their immigration status again exacerbates the migrant's vulnerability and will effectively prevent the individual from reporting abuse. As a result of such considerations, in the Kingdom of Bahrain, for example, the Ministerial Decree No. 79 "Freedom of Contracted Laborers – Internal Movement" abolished the "Kafeel" sponsorship system for contractual labourers. Similarly, in 2006, when the Government of the United Kingdom proposed to remove the rights associated with the migrant domestic worker visa, including the right to change employer, the domestic workers' rights NGO Kalayaan successfully lobbied the government to leave open this escape route for victims of exploitation.
- **Build capacity to monitor the situation of migrants in the workplace.** Governments, and in particular Ministries of Labour, play an important role in regulating and regularly monitoring activities of agencies and employers as well as shop floor conditions, to prevent and respond to exploitation and labour-related trafficking. Training is necessary to raise awareness of human rights and labour standards and their applicability to migrants, including irregular migrants, and to enable officials, such as labour inspection bodies, to recognize situations of trafficking and exploitation. Specialized training on counter-trafficking measures offered to the police force, border guards, and labour and housing inspectors can also contribute to enhanced capacity at the operational level.
- The United Kingdom Human Trafficking Centre led a pilot training session for government officials offering tools to understand, for instance, the continuum between labour exploitation and forced labour, and the difference between trafficked persons and exploited migrant workers.

- **Paying particular attention to unregulated sectors, especially domestic work.** Great emphasis was placed throughout the workshop on domestic work which is isolated from the oversight of regulatory bodies, where unionization is uncommon and where abuse is hidden from the outside world. Excessive work hours, inadequate rest, the withholding of pay, health risks and other exploitative practices are particularly acute in this sector. Furthermore, overrepresentation of migrant women in domestic and care work results in increased vulnerability to exploitation and mistreatment, including gender-based and sexual violence.
- **Empowering migrant workers through participation in trade unions** as these are key actors in promoting rights and accessing legal aid. Several participants stressed that all workers, national or foreign, in a regular or irregular situation, should be given the right to form and join trade unions without fear of reprisal from employers or governments. Workers associations around the world acknowledge that migrants who are allowed to form and join unions are less likely to face abuse or exploitation, and they are better prepared for accessing justice and rehabilitation when there has been a violation of their rights.
 - In Hong Kong, a group of Indonesian domestic workers formed the Indonesian Migrant Worker Union in Hong Kong lobbying the government for better working conditions for all workers, including better wages and adequate provisions for leave days. As a result, Indonesian workers in Hong Kong who belong to this union enjoy better working conditions than their counterparts in other countries who do not have the right to form and join unions.
- **Reconciling migration policies and labour market needs** by establishing adequate legal migration opportunities. As a growing supply-demand gap in labour markets creates an attractive environment for the malicious work of human traffickers and smugglers and exploitation by unscrupulous employers, it is necessary to find ways to ensure that governments and private recruiters ethically and effectively

channel labour migration into safe, legal, humane and orderly avenues.

- Law reform in Brazil in 2008 simplified the procedures for work visas in order to facilitate the entry of migrant workers from neighbouring countries to Brazil.
- **Engaging the business sector in tackling labour exploitation.**
The business sector may draw large benefits from acting against human trafficking. Besides building strong relationships with consumers, investors, governmental authorities and local communities, ethical labour practices contributes to a healthy labour force, improves productivity and protects global supply chains.
- Following dialogue with private sector partners, a “Pact for Decent Working Conditions in the Clothing Manufacturing Sector” was adopted in 2008 in the state of Sao Paulo, Brazil, and signed by the government and the private sector as well as migrants’ associations.
- The Suzanne Mubarak Women’s International Peace Movement launched a global campaign in 2006 to assist businesses in implementing internal and external programmes to reduce human trafficking. Initiatives included promoting a recruitment process that is fair and consistent with human rights and ethical standards, adopting or revising codes of conduct for employees and sub-contractors, and training staff in abuse identification skills.

4. Meet the protection and assistance needs of trafficked persons and exploited migrants and reach out to the most vulnerable.

When situations of exploitation occur, tailored responses can help to identify the needs of victims and offer the appropriate protection and assistance. The participants at the workshop stressed that identifying trafficked persons is a tremendous

challenge in large part due to the lack of understanding of the definition and the complexity of the trafficking situation. That, however, should not be a barrier to helping a person in need. A “needs-first approach” was identified as particularly relevant in this context: it allows for the protection of and assistance to all exploited migrants, in accordance with their human rights and irrespective of their administrative category or migratory status, while making specific protection provisions available to those identified as trafficked persons, as spelt out in the relevant instruments.

- **Improving reception of migrants in transit and destination countries.** Reception of vulnerable migrants in countries of transit and destination, including trafficked migrants, is a crucial first step to provide adequate assistance to all groups of migrants, including families, single parents with minor children, elderly people, disabled persons, and victims of trauma. Building reception capacity of government agencies and other partners is particularly relevant in the context of mixed migration flows, which encompasses a variety of groups of migrants with different needs and vulnerabilities, usually in a situation of irregular migration.
 - The Praesidium Lampedusa (run jointly by the Government of Italy, IOM, the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the Italian Red Cross) aims to strengthen reception capacity to respond to mixed migration flows. In particular, the project gives specific attention to the reception of unaccompanied minors and of victims of trauma.
- **Strengthening identification capacity of agencies and government officials who interact directly with migrants.** Identification of trafficked persons remains the principal challenge in applying relevant protection provisions and ensuring that each person sees his or her rights fully respected and receives assistance specific to his or her individual situation.

- An interagency pilot project conducted by the United Kingdom Human Trafficking Centre in close collaboration with domestic workers' rights NGO Kalayaan designed and successfully tested the procedures for a National Referral Mechanism to ensure that victims of trafficking were correctly identified and referred to relevant authorities.
- In Malta, identification of categories of migrants and associated vulnerabilities are led by a Vulnerable Adults Assessment Team and by an Age Assessment Team in the case of unaccompanied minors.
- **Tailoring responses to target the individual needs of migrants.** There is no "one size fits all" approach when it comes to addressing the needs of vulnerable individuals, all the more so when vulnerability is an evolving, often worsening, process. While acknowledging that trafficked persons share some common experiences and circumstances, organizations and State officials need to recognize and respect the individuality of victims and, to the extent possible, provide personalized care and assistance to deal with post-traumatic stress disorder, legal counselling needs, and shelter.
 - In Malta officials identified a need for particular provisions, such as access to professionals trained in multicultural psychiatry, as important elements in improving their reception and identification capacity.
- **Designing gender-sensitive responses to address the specific vulnerabilities of women migrants.** Contrary to common assumptions, mainstreaming gender considerations into programmes and policies to counter human right violations does not mean focussing solely on women, but rather *designing* appropriate and differentiated programmatic responses for both men and women. It is nevertheless important to bear in mind that women and girls may be more vulnerable to certain forms of abuse. Providing specific support for vulnerable women, including accommodation and adequate psychological assistance, is one example of a measure that is appropriately tailored to gender concerns.

These programmes can be designed and implemented in cooperation with specialized NGOs which are often well-prepared to approach vulnerable individuals.

- The Dar Al Aman shelter was set up in Bahrain to provide specific assistance to female migrant workers who had suffered exploitation and abuse.
- **Protecting the rights of migrant children at risk of or suffering abuse.** Children were mentioned throughout the workshop as a group particularly at risk of exploitation and human trafficking. Building the capacity of social workers and other officials on how to approach migrant children can facilitate the identification their needs and provision of adequate support. Furthermore, special attention should be paid to specific provisions for the most vulnerable children, for instance orphans or unaccompanied minors.
 - The child-to-child approach and peer education used in counter-trafficking projects funded by the Norwegian government for instance in Bosnia Herzegovina and Macedonia have proven effective. Furthermore, although the activities are often linked to education, projects also integrate youth who are not in school.
 - In Kenya, children are trafficked from one region to another as domestic workers and for sexual exploitation. In response, the Kenyan Government has incorporated the issue of exploitation of children into other policy areas. For instance, the Ministry of Labour now has a child labour division and the Ministry of Tourism has included issues of Child Sex Tourism into its legislation.
 - In Nicaragua, a specific social programme for child welfare and protection entitled “Programa Amor” provides a mechanism to assist child victims of trafficking and reunite them with their families.
- **Implementing mechanisms to assist migrants in an irregular situation.** Many migrants in an irregular situation do not have adequate information about their rights and are afraid to report violations when they occur. In this context, taking a

“needs-first approach” using a full set of short-, medium- and long-term measures helps to ensure respect for human rights which irregular migrants are entitled to without distinction. Such measures include guaranteeing due process and access to redress, access to the right to seek asylum, the effective realization of the right to health, designing reflection periods and considering working and residency right in the case of trafficked persons, and making provisions for safe and dignified return to the country of origin.

5. Support and empower migrants and potential migrants at all stages of migration.

Migrants who have experienced human rights violations and exploitation, including through trafficking, are victims and deserve special attention as such. They are, however, also rights-holders with aspirations, initiative and agency of their own and should not automatically be viewed as passive and helpless. Participants at the workshop stressed the importance of creating an “enabling environment” that does not victimize migrants but actively empowers them throughout the migration cycle, from pre-departure to return or resettlement and integration. Empowerment includes making migrants aware of their own rights and responsibilities, any risks they may face and mechanisms of recourse that are available to them. Societies of origin and destination play a crucial role in building this enabling environment as their awareness and support may help identify situations of abuse and change perceptions of trafficked or exploited migrants.

- **Strengthening informed migration** by educating migrants before departure about their human and labour rights in order to empower migrants to resist exploitative situations if they arise. During the workshop, representatives of various governments, including Norway and Nicaragua, explained their efforts in informing would-be migrants via awareness campaigns about the risks of irregular migration and the services available for victims of exploitation or abuse.

- In Norway, a recent review of the project portfolio supported by the Ministry of Foreign Affairs on combating trafficking in human beings includes a recommendation to adopt a “Human Rights Based Approach”. Such an approach puts the emphasis on human rights legal standards, participation and empowerment, and local ownership. It shifts the focus from victimization to empowerment of those affected by trafficking.
- A pilot project will be started in Sri Lanka whereby Caritas Lebanon will conduct country-specific Pre-Departure Orientation Sessions (PDOS) focusing on the rights and responsibilities of migrant workers in the Lebanese context and services available to them, as well as offering insights into Lebanese culture.
- **Providing protection and assistance for migrants abroad via consular missions or resource centres in countries of destination.** Such centres offer resources and information to educate migrants about their rights, thus contributing to preventing abuse. Some also provide emergency assistance and shelter for trafficked persons or victims of exploitation abroad and may be able to facilitate their repatriation. These measures require adequate resources and effective capacity building for diplomatic staff, when protection and assistance provisions for national abroad are integrated in consular missions, or for the staff of migrant resource centres.
 - In many countries, for instance Italy or Serbia, emergency phone lines have been established to encourage exploited migrants and their relatives to report abuse and seek assistance.
 - The Indonesian Government has established Citizen Service Centres in many destination countries to provide services and protection for its citizens abroad, especially Indonesian migrant workers.
- **Designing rehabilitation programmes** to facilitate the social and professional reintegration of exploited migrants in home countries. The assistance needs of exploited and

trafficked migrants do not end with the termination of abuse and/or the prosecution of the perpetrators; restoring their autonomy is crucial to help individuals get back on their feet and prevent further human rights violations. Access to victim reintegration programmes, work placements, skills development and job training opportunities are among the relevant policies for the rehabilitation of exploited migrants.

- In Indonesia, trafficked or exploited migrants are offered vocational courses, including language, computing, handicrafts or hairdressing, as well as artistic, cultural and religious activities as a first step towards autonomy and rehabilitation.
- **Raising awareness among migrants and societies of the realities of exploitation and trafficking.** While increased attention has been paid by governments to these issues in the recent years, there remain misperceptions and a lack of awareness among societies and migrants themselves about the nature of exploitation of migrants and trafficking in persons. For example, social inequalities and gender-based discrimination may be deeply ingrained in some societies. As a result, exploitative practices may be widely normalized. Certain patterns of conduct, for instance of a private employer towards his or her domestic helper, which constitute violations of human rights, are therefore not recognized and acknowledged as such. Changes in perception at all levels of society are necessary in order to transform “exploitative” into “enabling” environments.
- Trafficking in persons is widely associated with sexual exploitation of women and girls. A side-effect of this perception is that it can be extremely difficult for men and boys to be recognized – and recognize themselves – as victims and obtain help. Many interventions during the workshop underlined that trafficking and exploitation may afflict both men and women and be perpetrated by both men and women. A gender focus which highlights how girls and boys, women and men are affected differently by trafficking is therefore useful in order to design adequate responses.

- Societies need to be made aware of what these phenomena are to be able to detect them. Of particular importance is raising awareness about forms of abuse which take place in unregulated sectors of the economy or remain “invisible”, such as exploitation of domestic workers. Lack of freedom of movement or confinement in the work place, the withholding of wages and travel documents, or excessive overtime are among the “red flag signs” pointed out by the Suzanne Mubarak Women’s International Peace Movement as potential signs of exploitation.

6. Engage in inter-State and multi-stakeholders partnerships.

Trafficking in persons and exploitation of migrants are multidimensional and transnational problems which demand comprehensive and long-term responses. There is wide recognition of the benefits emanating from cooperation and partnerships, at bilateral, regional and international levels as well as with non-state actors, in addressing trafficking in persons and migrant exploitation. While national governments play a key role in changing policies and implementing projects, other partners, including international organizations and NGOs as well as local communities are important participants in addressing this serious form of human rights abuse.

- **Entering into partnerships between countries of origin, transit and destination** to exchange good practices and develop common tools. Proactive cooperation and durable partnerships in all spheres of activity, between policymaking and law enforcement, are often more effective than and preferable to ad hoc cooperation in cases of emergency.
- In order to improve assistance mechanisms for victims of trafficking, the Government of Nicaragua concluded several protocols on victim repatriation procedures with regional neighbours such as Panama and Mexico.

- **Promoting regional cooperation.** Great emphasis was placed on this form of cooperation during the workshop. Regional projects are a particularly relevant way of creating synergies as countries often have similar experiences or are bound by common migration phenomena. They can learn from each other and coordinate policies and practices to comprehensively address exploitation and trafficking at a regional level.
- The Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime was repeatedly mentioned during the workshop as a strong regional informal framework for cooperation in fighting human trafficking. The Bali Process provides an inclusive and non-binding forum for countries to share experiences, information and good practices and enhance practical cooperation at the operation level. **Encouraging partnerships between international organizations** and agencies that address the issue of trafficking and exploitation, as they contribute to promoting the highest standards embodied in international conventions, declarations and other mechanisms and to facilitate inter-State cooperation.
 - The IOM/UNHCR “Draft Framework for the Development of Standard Operating Procedures (SOPs) to Facilitate the Protection and Assistance of Trafficked Persons” at regional/country mission level is an example of an interagency initiative aiming to improve the range of protection and assistance options available to trafficked persons by developing a practical cooperation framework between IOM and UNHCR.
- **Strengthening partnerships between States and migrants’ rights associations.** Local NGOs and other civil society organizations often have credibility and legitimacy within their community, region and country and therefore are well-positioned to reach out to vulnerable migrants.
 - Caritas Lebanon operates in close cooperation with the Lebanese General Security services; their social workers, lawyers and interpreters are allowed to be present during

General Security investigations with trafficked persons to support them more effectively.

- The Government of Bahrain actively supports NGOs involved in helping migrant workers via the creation of a NGO Fund for project development. A National Centre for NGO Support was set up to build the capacity of both national and non-national NGOs.
- **Enhancing cooperation of stakeholders in the labour market** in order to promote treatment of migrant workers in full respect of their human and labour rights. Besides the involvement of the private sector in combating migrant exploitation, cooperation between trade unions in countries of origin and destination may also contribute to developing mechanisms of portable justice and effective respect for the human rights of migrant workers.
 - In Italy, the “Transnational and Inter-section Action to Combat Trafficking for Labour Exploitation: Identification and Assistance of Victims” (FREED by its Italian acronym) project targets business leaders and aims to improve monitoring and inspection systems for employment sectors in which trafficking and exploitation is common.
 - The union “Farm Labour’s Organizing Committee” which is active in Mexico and the United States of America has set up an exclusive collective bargain agreement with farm owners and employers in North Carolina (USA) and provides help to migrant workers with visa applications, raises awareness about abuse in the workplace and participates in the monitoring of wage levels and working conditions in farms in North Carolina.
- **Engaging civil society** in implementing activities related to awareness-raising and prevention. Civil society organizations contribute to advancing the issue on their agenda, thus acting as drivers of change. The role of media and television is of great importance, because they represent a powerful tool for creating general awareness and educating the public about the prevalence of the phenomenon of trafficking and exploitation.

- Awareness campaigns led by Russian pop singer and IOM Goodwill Envoy in the Russian Federation Valeriya contribute to fostering a social environment conducive to empowerment of migrants and protection of their rights.
- In Serbia, a large-scale awareness campaign by means of the TV series “Modern Slavery” will be released next year and be accompanied by publicity via television, print media, billboards and radio with the goal of making trafficking in persons an issue of public importance for the whole region of Southeast Europe.

CONCLUSION

While exposure to abuse and exploitation, including trafficking, is still too often part of the migration experience for many migrants, it does not need to be. Efforts to combat all forms of migrant exploitation, including trafficking in persons, can be strengthened by adopting a comprehensive approach that takes into account the range of factors and diverse migratory situations that put migrants at risk of human rights violations. Given the highly complex, and often invisible nature of exploitation, especially when abuse occurs in unregulated or informal sectors of the labour market such as agricultural and domestic work, addressing human trafficking, migrant exploitation and other human rights violations in isolation from each other is likely to give rise to gaps in the protection of migrants.

Success in looking out for the most vulnerable groups is premised on a framework that protects all migrants by placing their human rights and protection and assistance needs at the centre. This includes developing a comprehensive legal and policy framework that is able to capture the complexity of the issue. Building a whole-of-government approach and engaging all relevant stakeholders in related areas allows their various perspectives to complement each other. Policies to combat trafficking in persons and exploitation of migrants are therefore best integrated into broader migration management policies. In addition, labour market policies are particularly relevant in responding to exploitation and abuse that take place in the workplace. Furthermore, addressing the demand-end of labour migration is a primary consideration in effectively tackling drivers of exploitation and abuse of migrants. In the

case of identified categories of violations for which particularized protection is available, as is the case for trafficked persons, effective implementation of the national and international legal frameworks relevant to the issue is key in providing effective aid to migrant victims.

In combating exploitation and trafficking of migrants, no one actor alone holds the key to the solutions. Responsibilities lie with countries of origin, transit and destination, and forging bilateral and regional partnerships has proven effective in finding practical solutions. This also includes designing programmes in collaboration with international agencies and NGOs and building the capacity of the police, government officials, health and social workers, migrants' rights associations, employers and others who interact directly with migrants and trafficked persons. Sensitizing communities in countries of origin and destination to these issues contributes to fostering a "human rights culture" with a view toward making migration an opportunity rather than a risk.

WORKSHOP AGENDA



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones

INTERNATIONAL DIALOGUE ON MIGRATION
INTERSESSIONAL WORKSHOP ON

**TRAFFICKING IN PERSONS AND EXPLOITATION OF MIGRANTS:
ENSURING PROTECTION OF HUMAN RIGHTS
09 – 10 July 2009**

AGENDA

9 July 2009 DAY I	
09:00 – 10:00	Registration
10:00 – 10:15	WELCOME REMARKS <ul style="list-style-type: none">• William Lacy Swing, Director General, IOM, delivered by Michele Klein Solomon, Director, Migration Policy and Research Department• Valeriya, Goodwill Envoy for the International Organization for Migration in the Russian Federation
10:15 – 10:40	KEYNOTE ADDRESS <ul style="list-style-type: none">• Mike Dottridge, Independent Human Rights Consultant
10:40 – 11:00	SETTING THE SCENE <ul style="list-style-type: none">• Richard Danziger, Head, Assisted Voluntary Return and Counter-Trafficking Division, IOM <p><i>The purpose of this workshop is to tackle the issue of migrant exploitation which may or may not be related to trafficking in persons. Indeed, current approaches to human trafficking have tended to divert attention from addressing the issue of more generalized abuse and exploitation of migrants. Trafficking in persons has largely been treated in isolation from the broader issue of international migration, being placed instead in the framework of transnational crime. The theme of human rights and migration which guides the IDM in 2009 offers a unifying paradigm to address human trafficking and migrant exploitation and to devise concrete and innovative policy solutions. The opening presentation will start by reviewing the international framework related to trafficking in persons and migrant exploitation, including relevant human rights instruments, and clarifying important terminology and definitions. It will provide an overview of the main achievements, ongoing challenges and lessons learned in the global fight against migrant exploitation and trafficking in persons and set forth several key concepts to guide the discussions.</i></p>

11:00 – 13:00	Session I: The Central Role of Human Rights in Addressing Trafficking in Persons and Migrant Exploitation
	<p><i>Trafficking in persons is often regarded as a manifestation of transnational organized crime and has been approached primarily through the prism of criminal justice, as exemplified in the principal international instrument addressing the issue: the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children (supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime) which entered into force in 2003. There is no doubt that human trafficking poses important criminal justice and border regulation challenges to States and constitutes a gross violation of human rights and, in most cases, an extreme form of exploitation and abuse of migrants. Consistent with the theme of the 2009 IDM, this session aims to put the human rights of migrants at the centre of the debate. It will focus on the evaluation of current approaches to human trafficking, and migrant exploitation more generally, and discuss how such approaches can be complemented with and strengthened through the practical application of human rights standards in fighting trafficking and exploitation.</i></p> <p>Moderator: Azzouz Samri, Minister plenipotentiary, Permanent Mission of the Kingdom of Morocco to the United Nations Office in Geneva and other International Organizations in Switzerland</p> <p>Speakers:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Paulo Sérgio de Almeida, President, National Council of Immigration, Ministry of Labour and Employment, Brazil • Muhammad Babandede, Director, Investigation & Monitoring, National Agency for Prohibition of Traffic in Persons, Nigeria • Gisle Hagen, Senior Advisor, Peace, Gender and Democracy Department, Norwegian Agency for Development Cooperation, Norway <p>The following questions are proposed to guide the discussion:</p> <ul style="list-style-type: none"> • What are the benefits and challenges in exclusively applying a criminal justice approach to combating trafficking in persons? • What are the operational challenges facing governments and other stakeholders in identifying and assisting victims of trafficking? • How can human rights principles be integrated into policies and programmes addressing trafficking in persons and migrant exploitation? • What are some of the tools available to evaluate the effectiveness of policies and programmes address human trafficking and exploitation of migrants? <p>General Discussion</p>
13:00 – 14:00	<i>Afternoon Break</i>

14:00 – 15:00	<p>Side Event: A Whole-of-Organization Approach to Fighting Migrant Exploitation and Human Trafficking</p> <p><i>The complex ramifications of migrant exploitation and trafficking in persons demand a multi-dimensional approach to combating the exploitation of migrants, especially the severe human rights violations suffered by trafficked persons. Around the world, IOM provides direct assistance to trafficked persons and other exploited migrants. Furthermore, the organization is also involved in enhancing the capacities of governments, civil society and other stakeholders at various levels to address these phenomena. This side event will offer participants an overview of the type of programmes, projects and activities undertaken by IOM in cooperation with governments, international organizations and other partners concerning the issue of trafficking in persons and migrant exploitation. In particular, a series of short presentations will highlight the gender, health, legal and research dimensions of IOM's responses.</i></p> <p>Please note that the side event will be held in English.</p> <p>Moderator: Vijaya Souri, Programme Specialist, Migration Management Services, IOM</p> <p>Speakers:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Miwa Takahashi, Legal Officer, International Migration Law and Legal Affairs Department, IOM • Sylvia Lopez-Ekra, Gender Officer, Office of the Director General, IOM • Christine Aghazarm, Research Officer, Migration Policy and Research Department, IOM • Rosilyne Borland, HIV and Health Promotion Coordinator, Migration Health Department, IOM
15:00 – 18:00	<p>Session II: Trafficking in Persons and Migrant Exploitation: Towards a Needs-Based Approach to Assistance and Protection</p>
	<p><i>One challenge often faced by policymakers, practitioners and other actors is that many migrants who have suffered exploitation and abuse do not meet the legal definition of a trafficked person: indeed, the exploitation may be wholly unrelated to trafficking. As a result, many migrants are not able to access the assistance and protection they need. A needs-based approach grounded in human rights principles facilitates the provision of assistance and protection to vulnerable and exploited migrants based on their actual situation as opposed to an administrative category. In addition, such an approach can enable governments to meet priorities in other areas of policymaking, such as employment, public health and social services, which may otherwise be affected by the presence of invisible and vulnerable populations. This session will focus on instances of migrant exploitation and abuse when the human trafficking framework does not or does not directly apply. It will consider how a needs-based approach can support State efforts to respond to trafficking in persons and exploitation of migrants</i></p> <p>Moderator: Mazal Renford, Director, The Golda Meir Mount Carmel International Training Centre, Israel</p>

	<p>Speakers:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teguh Wardoyo, SH, Director, Directorate for the Protection of Indonesian Citizens and Legal Entities, Department of Foreign Affairs, Republic of Indonesia • Eloy Isabá, Executive Secretary, National Coalition against Trafficking in Persons, Ministry of the Interior, Nicaragua • Alexander Tortell, Director, Organization for the Integration and Welfare of Asylum Seekers, Ministry for Justice and Home Affairs, Malta • Neha Misra, Senior Program Officer, Human Trafficking & Migrant Worker Programs, American Centre for International Labour Solidarity <p>The following questions are proposed to guide the discussion:</p> <ul style="list-style-type: none"> • How can the needs and vulnerabilities of those who have been abused and exploited, but who do not meet the strict definition of victims of trafficking, be addressed throughout the migration cycle? How can the effective application of human rights principles improve the protection of and assistance to exploited migrants? • Which areas of policymaking are of relevance in devising a needs-based approach to trafficking in persons and migrant exploitation? How can such an approach facilitate effective policymaking in other domains? • What challenges arise when trafficking in persons takes place in a mixed-migration flows scenario? How can these challenges best be tackled? <p>General Discussion</p>
	<i>End of Day One</i>
10 July 2009 DAY II	
10:00 – 10:30	<p>Migrant's Voice</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rita Soelwin <p>Moderators: Qimmah Najeullah, Director, Break the Chain Campaign and Mariela Guajardo, Project Assistant, Migration Management Services, IOM</p> <p>General Discussion</p>
10:30 – 13:00	<p><u>Session III: Contextualizing Human Trafficking and Migrant Exploitation: Case Studies</u></p> <p><i>Exploitation of migrants, and related human rights violations, can take place in a variety of settings, in high- and low-income countries, at points of transit and destination as well as upon return. It can affect women and girls as well as men and boys, of all ages and in regular or irregular migratory situations. Vulnerability can result from several factors, such mode of travel or type of employment, especially employment in informal and unregulated sectors. Domestic work and temporary labour migration, for example, can result in heightened risk of abuse, ranging from the withholding of wages to conditions of servitude. A selection of case studies will illustrate some of the situations which can increase migrants' vulnerability to exploitation and human rights violations. This session will focus on the implementation of a needs-based approach to respond to such situations. The aim of the discussion will be to identify nuanced and practical measures to prevent migrant exploitation and human trafficking and, where violations have occurred, to ensure access to protection and redress.</i></p>

	<p>Moderator: Beate Andrees, Senior Policy Officer, Special Action Programme to Combat Forced Labour, International Labour Organization</p> <p>Speakers:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ahmed Hussein, HSC, Director of Children's Services, Ministry of Gender, Children and Social Development, Kenya • Glynn Rankin, Director of Legal Services, United Kingdom Human Trafficking Centre, United Kingdom • Najla Chahda, Director, Migrant Centre, Caritas, Lebanon • Jennifer Moss, Community Support Worker, Kalayaan <p>The following questions are proposed to guide the discussion:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Which sectors of the migrant population are most vulnerable to trafficking and exploitation? Which factors and situations make migrants more likely to experience exploitation and abuse? How can these vulnerabilities be addressed by the relevant stakeholders? • What are the age- and gender-related specificities which policymakers need to take into account when tackling human trafficking and migrant exploitation? • What practical measures can be put in place to enable migrants to claim their rights and seek redress, especially in the context of irregular migration <p>General Discussion</p>
13:00 – 15:00	<i>Afternoon Break</i>
15:00 – 17:50	Session IV: Fighting Trafficking in Persons and Migrant Exploitation along the Migration Cycle: The Role of Partnerships
	<p><i>Addressing trafficking in persons and migrant exploitation is integral to comprehensive migration governance. By situating human trafficking and exploitation in the wider context of migration, and irregular migration in particular, the range of policy dimensions relevant to the issue, including protection of the human rights of migrants, labour market structures, security and public health, becomes apparent. This complexity calls for cooperative efforts between different stakeholders along the migration cycle. For example, both countries of origin and countries of destination have a stake in combating human trafficking rings, regulating international recruitment processes and providing assistance and protection to victims of trafficking and other vulnerable and exploited migrants. The role of transit countries is equally important, as many risks and vulnerabilities to human rights abuses may arise during the course of movement. Within governments, cooperation and coordination between different ministries and agencies is an essential part of assisting and protecting victims of trafficking and other exploited migrants. The objective of this session is to outline various forms of partnerships to prevent human trafficking and migrant exploitation and protect the human rights of affected persons. It will highlight formal and informal inter-governmental processes at the bilateral, regional and global levels as well as innovative examples of cooperation with and among stakeholders such as international organizations, the private sector and civil society.</i></p>

	<p>Moderator: Michele Klein Solomon, Director, Migration Policy and Research, IOM</p> <p>Speakers:</p> <ul style="list-style-type: none"> • José Zau, Vice Minister of Interior, Social Affairs and Human Rights, Ministry of Interior, Angola • Peter Woolcott, Ambassador for People Smuggling Issues, Department of Foreign Affairs and Trade, Australia (in his capacity as co-chair of the Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime) • Giuseppe Forlani, Prefect, Directorate for Immigration and Asylum Services, Department for Civil Liberties and Immigration, Ministry of Interior, Italy • Ivana Schellongova, Programme Director, Suzanne Mubarak Women's International Peace Movement • Anja Klug, Senior Legal Officer, Division of International Protection Services, United Nations High Commissioner for Refugees, and Jonathan Martens, Programme Specialist, Migration Management Services, IOM (<i>joint presentation</i>) <p>The following questions are proposed to guide the discussion:</p> <ul style="list-style-type: none"> • What could be the principal areas and fora of cooperation between countries of origin, transit and destination in preventing trafficking in persons and migrant exploitation? • What kinds of partnerships have proven effective in protecting the human rights of migrants who have been trafficked or exploited? • What are some of the most effective ways to raise awareness among and engage the general public and relevant partners regarding the potential challenges and risks facing migrants? How can migrants themselves be empowered to participate in the fight against trafficking and exploitation? <p>General Discussion</p>
17:50 – 18:00	<i>Wrap-up and Closing Remarks</i>
	<i>End of Workshop</i>

BACKGROUND PAPER TO THE WORKSHOP

TRAFFICKING IN PERSONS AND EXPLOITATION OF MIGRANTS: ENSURING THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

Introduction

Human rights abuses and exploitation are some of the darker realities of migration for too many migrants. One specific category of exploited migrants is trafficked persons who deserve particular attention due to their extreme vulnerability, the gravity of human rights abuses suffered and the links between trafficking in persons and organized crime. Trafficked persons, and migrants who are exploited or abused but not trafficked, may have very similar needs, yet providing them with appropriate and necessary human rights protection and humanitarian and other forms of assistance can prove challenging.

The first intersessional workshop of the International Dialogue on Migration (IDM) of 2009, *Effective Respect for the Human Rights of Migrants: a Shared Responsibility*, 25 – 26 March, looked at the international human rights legal framework applicable to migrants and practical tools and measures to ensure protection of the human rights of migrants.¹ This second IDM workshop focuses more closely on trafficked persons, as well as other migrants who suffer exploitation and abuse.

¹ See www.iom.int/idmhumanrights for further information on the first intersessional workshop.

Trafficking in persons and exploitation of migrants present themselves in a variety of forms, raising operational challenges in responding to the different situations and needs of affected migrants. Issues surrounding identification are particularly acute. Is there one standard approach to identifying an individual as “trafficked”? Questions arise in relation to those who do not fit the trafficking definition but who nonetheless have been abused or exploited. How to respond to the needs of migrants who have been smuggled, rather than trafficked, but suffer gross human rights violations along the way? What challenges do mixed migration flows pose for the protection of trafficked persons and abused or exploited migrants? What should be done for someone who has migrated freely and with appropriate documentation but who is subsequently forced into slavery-like conditions? What are the implications of these questions for effective implementation of existing mechanisms to protect the human rights of migrants?

Since the advent of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, and its supplementary Protocols on Trafficking in Persons and Migrant Smuggling, State concern about these phenomena has been demonstrated by the growing number of national, regional and international legal and policy frameworks that address trafficking and smuggling specifically. Trafficking in persons constitutes a crime to which governments respond in accordance with and in the interest of the rule of law. Many States have recognized that this phenomenon undermines their sovereign right to regulate their borders, hamper the effectiveness of immigration and labour policies, and compromise their ability to observe their international human rights obligations. The same is true for the broader problem of migrant exploitation which contributes to the flourishing of “grey and black markets”. The existence of such spheres beyond the scope of governmental and public oversight distorts understanding of a country’s real and legitimate labour needs and policy development while simultaneously eroding public support for legal migration.

Neither trafficking in persons, migrant smuggling, nor migrant exploitation can be seen in isolation from international migration at large. While States have a sovereign prerogative to decide which non-nationals to allow onto their territory (within the boundaries of international legal obligations), it is also important to recognize

that overly restrictive immigration regimes that do not provide adequate legal channels for needed migration can inadvertently fuel these problems. Migrants, many of whom respond to real demands in the labour markets of destination countries, may see no other option but to resort to perilous migration means, making them vulnerable to trafficking, human rights violations and abuse.

Legal Framework

As a fundamental premise, all migrants, whatever their migratory status and whatever their living and working conditions, have and are entitled to respect for their human rights.² Labour, humanitarian, refugee and other branches of law offer further sources of rights applicable to migrants. Numerous international and regional instruments ensure the protection of individuals from a range of abusive and exploitative practices³. Migrants are vulnerable to different forms of exploitation and abuse, discrimination and hostility, with direct consequences for the enjoyment of their human rights. Despite the *de jure* applicability of all but few human rights to all migrants, in reality migrants continue to be particularly vulnerable to human rights violations due to their status as non-nationals, a condition exacerbated in the case of migrants in an irregular situation.

With respect to trafficking in persons, *the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children*, supplementing the UN Convention against Transnational

² For a more detailed discussion of the human rights of migrants, please refer to the background paper for the IDM intersessional workshop *Effective Respect for the Human Rights of Migrants: A Shared Responsibility* (25 & 26 March 2009), available at www.iom.int/idmhumanrights.

³ In particular, it is worth highlighting the following instruments: the Convention on the Eradication of all Discrimination against Women; the Convention on the Rights of the Child; the International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and their Families; the 1973 ILO Convention No.138 concerning Minimum Age for Admission to Employment; the 1999 ILO Convention No.182 concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour; the 2002 OHCHR Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking; and the 1951 Refugee Convention.

Organized Crime is the most recent and comprehensive international instrument addressing this issue⁴. The Trafficking Protocol defines and standardizes the terminology relating to the act of trafficking, thereby providing, despite certain shortcomings, for a solid definition under which circumstances a person becomes a victim of trafficking. While the Trafficking Protocol is first and foremost a criminal justice instrument, it makes provisions for the protection of the human rights of and assistance to trafficked persons.

In short, protection and assistance for all trafficked persons and migrants who suffer exploitation and abuse must be based on their human rights, guided by the applicable human rights standards and aim at full implementation of and respect for the human rights of all persons. In addition, special additional protection regimes are available for those falling under a specific category, such as trafficked persons.

Putting Rights into Practice: Challenges and Solutions

Trafficked persons – While there is no shortage of international law mechanisms related to the human rights of migrants and trafficked persons, putting these mechanisms into effective practice has proved challenging. Notwithstanding the goodwill on the part of the international community to protect trafficked persons, in practice there are significant difficulties in applying the international legal definition of trafficking to individual cases. In attempt to identify victims, practitioners frequently ask, for example, if movement of the victim is essential to the trafficking

⁴ In Article 3(a) the Protocol defines trafficking as “the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs”.

process. If so, how far does someone need to have moved? To what extent does trafficking in persons require the involvement of an organized criminal group?⁵ Is it necessary, for example, to have a clear indication of collusion between the victim's recruiter, transporter, and exploiter? Due to the complex realities of the crime of trafficking and the situation of trafficked persons, compounded by reluctance of affected persons to come forward due to fear and trauma, trafficking frequently remains un- or under-detected. Identification challenges are further exacerbated by certain clichés surrounding trafficking, for instance that it uniquely concerns women and girls trafficked for sexual exploitation. The reality of trafficking is much broader, including for example the trafficking of men and boys for forced labour. As a result, the protection and assistance needs of many trafficked persons remain unmet.

Exploited migrants – Many migrants who suffer abuse and exploitation have never been trafficked at all. In other words, all victims of trafficking are also victims of exploitation, yet not all exploited migrants are also trafficked persons. Contrary to common assumptions, documented migrants too can find themselves subject to exploitation and abuse. Exploitation and abuse, including physical, psychological and sexual violence, can result from fraudulent recruitment and labour management practices; it can occur at the hands of smugglers or marriage brokers, in private homes and on the factory floor. Trafficked persons and exploited migrants are frequently found in informal and unregulated sectors of the economy. Domestic work provides a case in point: as an activity that takes place in the private sphere and which is frequently carried out by migrant women, vulnerability to exploitation is compounded. Excessive working hours, unpaid wages, inadequate care for health and wellbeing, and physical and sexual violence are some of the abuses suffered by migrant domestic workers.

It is worth noting, however, that there are no generally applicable definitions for the exploitation or abuse of migrants. As a result, again, questions arise: is exploitation determined by an objective or subjective test? Is it relevant that a migrant was

⁵ See articles 2, 3, and 37(4) of the Convention against Transnational Organized Crime, and article 1(1) of the Protocol.

promised \$400 a month, and only earned \$300 or \$250? Is it relevant that this migrant has understood, agreed, and wants to work for \$5 a day picking tomatoes, even if the minimum or standard wage is \$5 per hour? And what of the case of the migrant who has paid a smuggler an exorbitant sum yet suffers severe physical abuse in the course of her passage? In other words, what are the critical differences that distinguish a trafficked person from an exploited migrant, or from a smuggled migrant who has been abused?

A needs-first approach – The reality, therefore, is one in which two migrants, despite both suffering abuse or exploitation and having similar needs, may face wholly different protection solutions if one is identified as trafficked, and the other is not. In addressing these circumstances, the challenge is to ensure respect for the rights of all migrants, while meeting the specific needs of those that have suffered or may be particularly vulnerable to exploitation and abuse. At the same time, additional support and legal protections should be afforded to those positively identified as trafficked. In practice, response mechanisms should prioritize the determination of needs – humanitarian, legal, social, medical and otherwise – in order to provide necessary assistance and protection. A “needs-first approach” would ensure that the basic needs of all migrants are met, whether they have been trafficked or subjected more generally to exploitation and abuse. Such a practical approach ensures implementation of human rights principles enshrined in generally applicable human rights law as well as specific protections contained in the Trafficking Protocol. It would also allow some of the existing identification hurdles to be overcome and could generate a more nuanced response to the difficult circumstances presented by individual cases.

Migration management tools to combat trafficking in persons and exploitation of migrants

The following represents a small selection of some migration management tools available to States to prevent trafficking, exploitation, and abuse, and protect the victims of these practices. These and others will be further explored during the course of the workshop discussions.

Protecting migrants in need – Where trafficking and exploitation are detected or suspected, a rights-based approach focusing on “needs first” can ensure that victims are adequately protected and cared for while further steps are taken. In the provision of medical, psychological and material assistance, non-governmental organizations can be important allies, especially in the case of irregular migrants who often feel more comfortable reaching out to NGOs. Reflection periods are a tool principally used for trafficked persons but could also be considered in cases of severe exploitation and abuse to allow individuals to begin to recover physically and psychologically and consider their options. Reflection periods should not be conditional on a migrant’s cooperation with law enforcement agencies; however, many countries have witnessed a positive correlation between the granting of reflection periods and cooperation of the victim in prosecution efforts. Access to remedies and redress is particularly important for trafficked persons and exploited migrants, yet isolation, lack of familiarity with the local language, legal and administrative procedures, and fear of deportation in the case of undocumented migrants, present formidable barriers for migrants seeking access to justice. In many countries, for instance, employment tribunals are not required to distinguish between documented and undocumented migrant workers and may thus offer one channel through which migrants can claim their rights.

Preventing human rights violations and exploitation throughout the migration process – Establishing appropriate legal frameworks and migration policies with due respect for human rights in countries of origin and destination is a first step toward preventing trafficking in persons and migrant exploitation. Many countries have already adopted specialized domestic legislation

to criminalize human trafficking and protect its victims. The particular vulnerabilities non-nationals may experience in the workplace need specific attention, thus highlighting the relevance of labour laws. For instance, many States prohibit the confiscation of migrants' travel documents by employers and have eliminated "sponsorship-systems" that tie migrants to a single employer, as both practices have been shown to increase the risk of exploitation.

Governments in home and host countries need to participate in regulating and monitoring recruitment to ensure a fair, transparent process consistent with human rights and ethical standards. By engaging with relevant partners in the private sector, for example, governments can monitor and verify the contracts and conditions offered to migrants. In countries of origin, migrant information centres can provide migrants with reliable information on safe migration channels, legitimate recruiting agents, contracts and their rights and responsibilities vis-à-vis the country of destination and their future employer, as well as recourse mechanisms. Combating fraudulent recruitment of migrants can be particularly challenging, as distinctions between informal recruiting networks, illegal recruiters and criminal organizations involved in trafficking in persons can be blurred. One element to consider is the extortionate fees paid by many migrants to traffickers, smugglers or fraudulent recruiters, as debt bondage is one of the single most important sources of vulnerability to exploitation and abuse for migrants.

In addressing issues related to trafficking and exploitation of migrants in the workplace, informal and unregulated sectors of the economy, including domestic work, require the particular attention of policymakers and practitioners. Ministries of Labour are particularly important actors, but their work can be strengthened through inter-ministerial partnerships, including with those government bodies charged with immigration affairs, health, social services and the protection of women and children. Useful synergies can also be created with law enforcement agencies, employers, trade unions, NGOs and others. Labour administration authorities which carry out inspection and monitoring have a key role to play in detecting and preventing trafficking and exploitation. These may be organized as mobile inspection units and are sometimes vested with the authority

to enter private home. The effectiveness of any institutions or structures charged with the protection of migrants depends in large part on the definition and strength of their mandate and the human and financial resources made available to them.

All these measures imply roles for countries of origin, transit and destination and well as a range of other stakeholders. There is now wide recognition of the benefits emanating from cooperation and partnerships, at bilateral, regional and international levels as well as with non-state actors, in addressing trafficking in persons and migrant exploitation. Many regional consultative processes on migration, for example, are either specifically dedicated to combating human trafficking or have placed counter-trafficking and protection of the human rights of migrants on their agendas. Cross-cutting partnerships, between different actors, different States, different levels of government, as well as non-State actors can help expand overall capacity to tackle the complex situations at hand.

Conclusion

Migrant exploitation and trafficking in persons pose considerable challenges to managing migration in a safe, dignified and secure manner in full respect of existing international human rights obligations. The complex nature of these phenomena calls for innovative policy solutions to ensure implementation of existing human rights standards and counteract the severe human rights violations associated with trafficking, exploitation and related circumstances. The protection of trafficked persons, whether formally identified as such or not, can be strengthened when embedded in a coherent framework at national and international levels that ensures respect for the human rights of all migrants, irrespective of migratory status or administrative category. This workshop will provide an opportunity to discuss and evaluate the legal, policy and programmatic frameworks available and the capacities required fully to implement them and improve the condition of many migrants around the world.

**BIBLIOGRAPHY AND
SUGGESTED FURTHER
READING**

Aleinikoff, T.A. and Chetail, V. eds.

2003 *Migration and International Legal Norms*, The Hague, T.M.C. Asser Press.

Amnesty International

2006 *Living in the Shadows, A Primer on the Human Rights of Migrants*, London, www.amnesty.org/

Business for Social Responsibility

2008 *International Labour Migration: A Responsible Role for Business*, www.bsr.org

Chetail, V. ed.,

2007 *Mondialisation, migration et droits de l'homme: le droit international en question / Globalization, Migration and Human Rights: International Law under Review*, Bruylant Brussels.

Cholewinski, R.

2005 *Protection of the Human Rights of Migrant Workers and Members of their Families under the UN Migrant Workers Convention as a Tool to Enhance Development in the Country of Employment*, UN Committee on Migrant Workers, Third Session, Day of General Discussion on "Protecting the rights of all migrant workers as a tool to enhance development", <http://www2.ohchr.org/>

December 18 vzw

2007 *The UN Treaty Monitoring Bodies and Migrant Workers: a Samizdat*, www.december18.net/

GFMD

2008 Background Working Paper for Roundtable 1.1 *Protecting the Rights of Migrants: A Shared Responsibility*, <http://government.gfmd2008.org/> (English, Français, Español)

Global Migration Group

2008 *International Migration and Human Rights: Challenges and Opportunities on the Threshold of the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*, www.globalmigrationgroup.org

IOM

- 2009 *Migration and the Right to Health: A Review of International Law*, International Migration Law N°19, www.iom.int/publications
- 2008 *Human Rights of Migrant Children*, International Migration Law N°15, www.iom.int/publications
- 2008 *Droit international de la migration : Recueil d'instruments*, sous la direction de Richard Perruchoud et Katarína Tömolövä, Droit international de la migration N°14, www.iom.int/publications
- 2008 *Migrants and Host Societies – Partnerships for Success*. International Dialogue on Migration, N°11, www.iom.int/publications (English, Français, Español)
- 2007 *Compendium of International Migration Law Instruments* edited by Richard Perruchoud and Katarína Tömolövä. T.M.C. Asser Press
- 2007 *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, edited by Ryszard Cholewinski, Richard Perruchoud and Euan MacDonald. T.M.C. Asser Press
- 2007 *Migration and the Right to Health: A Review of European Community Law and Council of Europe Instruments*, International Migration Law N°12, www.iom.int/publications
- 2007 *Los migrantes, sus derechos y la legislación aplicable guía práctica*, <http://www.oim.org.co/>
- 2005 *Biometrics and International Migration*, International Migration Law N°5, www.iom.int/publications
- 2005 *Migraciones y Protección de los Derechos Humanos*, Derecho Internacional Sobre Migración N°4, www.iom.int/publications

- 2005 *Migrations et Protection des Droits de l'Homme, Droit international de la migration N°3*, www.iom.int/publications

Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM)

- 2005 *Ten Ways to Protect Undocumented Migrant Workers*, Brussels, www.picum.org

UNAIDS & IOM

- 2001 *Migrants' Right to Health*, UNAIDS Best Practices Collection, www.unaids.org

UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights

- 2003 Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, 55th Session, Item 5 of the Provisional Agenda, *The rights of non-citizens*, Final report of the Special Rapporteur, Mr. David Weissbrodt, E/CN.4/Sub.2/2003/23 (26 May 2003), www.unhchr.ch

UNIFEM

- 2005 *Claim and Celebrate Women Migrants' Human Rights through CEDAW*, edited by Jean d'Cunha, a UNIFEM Briefing Paper, www.unifem.org

World Conference on Racism

- 2001 *Report of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance* (Durban, 31 August – 8 September 2001) A/CONF.189/12, Declaration and Programme of Action, www.un.org/WCAR/

International Dialogue on Migration Series

1. 82nd Session of the Council; 27-29 November 2001 (available in English, French, Spanish), May 2002
2. Compendium of Intergovernmental Organizations Active in the Field of Migration 2002 (available in English only), December 2002
3. International Legal Norms and Migration: An Analysis (available in English, French, Spanish), December 2002
4. 84th Session of the Council; 2-4 December 2002 (available online only at www.iom.int), 2003
5. Significant International Statements: A Thematic Compilation (available in CD format only), 2004
6. Health and Migration: Bridging the Gap (available in English only), 2005
7. Managing the Movement of People: What Can Be Learned for Mode 4 of the GATS (available in English, French, Spanish), 2005
8. Mainstreaming Migration into Development Policy Agendas (available in English, French, Spanish), 2005
9. Migration and Human Resources for Health: From Awareness to Action (available in English, French, Spanish), 2006
10. Expert Seminar: Migration and the Environment (available in English, French, Spanish), 2008
11. Migrants and the Host Society: Partnerships for Success (available in English, French, Spanish), 2008
12. Making Global Labour Mobility a Catalyst for Development (available in English only), 2010
13. Free Movement of Persons in Regional Integration Processes (available in English, French, Spanish)
14. Managing Return Migration (available in English, French, Spanish), 2010
15. Enhancing the Role of Return Migration in Fostering Development (available in English, French, Spanish), 2010
16. Human Rights and Migration: Working Together for Safe, Dignified and Secure Migration (available in English, French, Spanish), 2010

Titles in the series are available from:

International Organization for Migration
Research and Publications Division
17 route des Morillons, 1211 Geneva 19
Switzerland
Tel: +41.22.717 91 11; Fax: +41.22.798 61 50
E-mail: publications@iom.int
Internet: <http://www.iom.int>

No. 16

**DIALOGUE
INTERNATIONAL
SUR LA MIGRATION**

**DROITS DE L'HOMME ET
MIGRATION : ŒUVRER DE
CONCERT A DES MIGRATIONS
SÛRES, DIGNES ET SANS RISQUE**



OIM Organisation Internationale pour les Migrations

Cet ouvrage est publié par le Département des politiques migratoires, de la recherche et de la communication de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). L'objectif du Département est de contribuer à une meilleure compréhension du phénomène migratoire et de renforcer la capacité des gouvernements à gérer les migrations de manière plus efficace et en se concertant d'avantage.

Les vues exprimées par les auteurs des différents chapitres ne reflètent pas nécessairement celles de l'OIM.

Editeur : Organisation internationale pour les migrations
Département des politiques migratoires, de la recherche
et de la communication
17, route des Morillons
1211 Genève 19
Suisse
Tél : + 41 22 717 91 11
Télécopie : +41 22 798 61 50
E-mail : hq@iom.int
Internet : <http://www.iom.int>

ISSN-1726-4030

© 2010 Organisation internationale pour les migrations (OIM)

Tous droits réservés. Aucun élément du présent ouvrage ne peut être reproduit, archivé ou transmis par quelque moyen que ce soit – électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autres – sans l'autorisation écrite et préalable de l'éditeur.

L'OIM a pour but premier de faciliter la gestion ordonnée et respectueuse de la dignité humaine des migrations internationales ... Pour y parvenir, agissant à la demande des Etats membres ou en accord avec eux, l'OIM mettra essentiellement l'accent sur les activités suivantes:...

7. Promouvoir, faciliter et appuyer le débat et le dialogue sur la migration à une échelle tant régionale que mondiale, notamment à l'occasion du Dialogue international sur la migration, aux fins de favoriser la compréhension des opportunités qu'elle offre et des défis qu'elle pose, d'aider à déterminer et à élaborer des politiques efficaces permettant de relever ces défis, et de recenser les approches globales et les mesures susceptibles de faire progresser la coopération internationale ... (Stratégie de l'OIM, adoptée par le Conseil de l'OIM en 2007).

L'OIM a lancé son Dialogue international sur la migration en 2001, à l'occasion de la session du Conseil célébrant le 50e anniversaire de l'Organisation. Orchestré par le Conseil de l'OIM et par l'entremise de dialogues régionaux, le Dialogue international sur la migration s'attache à instaurer des modes de coopération et de partenariat avec les gouvernements, l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations internationales et régionales, des organisations non gouvernementales et d'autres parties prenantes.

En accord avec le mandat de l'Organisation tel que précisé dans sa Constitution, le Dialogue international sur la migration se veut une tribune d'échange où les États Membres et observateurs viennent se rencontrer pour définir et examiner les principaux enjeux et les défis stratégiques dans le domaine des migrations internationales, contribuer à éclairer le phénomène migratoire et renforcer les mécanismes de coopération qui permettront aux gouvernements et autres grandes parties prenantes de traiter les questions migratoires d'une manière globale et efficace. L'objectif final de cette initiative est de renforcer la capacité des gouvernements à assurer une gestion rationnelle des flux migratoires, promouvoir les aspects positifs de la migration et mettre un frein aux migrations irrégulières. On constate de plus en plus que la gestion des migrations revêt un intérêt certain pour d'autres domaines stratégiques, tels que le commerce, l'emploi, le développement et la santé, ce qui fait que la question migratoire figure à présent à l'agenda international d'autres sphères d'activité

également. Le Dialogue international sur la migration encourage l'exploration des corrélations existantes entre le secteur des migrations internationales et ces autres secteurs.

Les Membres de l'OIM choisissent un thème annuel pour l'IDM ainsi que les sujets qui seront traités dans ses ateliers. Chaque année, l'IDM et ses programmes connexes mettent à profit les idées et les perspectives dégagées lors des sessions antérieures. Soutenu par des études et une analyse stratégique ciblées, le dialogue ouvert, intégrant, informel et constructif qui s'est instauré a indéniablement favorisé une meilleure compréhension des questions migratoires contemporaines. Il a également facilité l'identification de pratiques et de méthodes efficaces grâce à l'échange d'expériences concrètes, de points de vue et de priorités. Qui plus est, le Dialogue international sur la migration a contribué à rendre plus ouvert le débat sur les politiques migratoires et à instaurer un climat de confiance entre les multiples parties prenantes dans le dossier des migrations.

La série des « Livres rouges » consacrée au Dialogue international sur la migration est une compilation de documents analysant les résultats des activités et des études menées dans le cadre du Dialogue. La Division de l'IDM du Département des politiques migratoires, de la recherche et de la communication de l'OIM (MPRC) en assure la rédaction et la coordination.

La présente publication renferme les rapports et documents annexes des deux ateliers qui ont été organisés dans le cadre de l'IDM 2009, qui avait pour thème général *Droits de l'homme et migration : Œuvrer de concert à des migrations sûres, dignes et sans risque*.

Le premier atelier, intitulé *Le respect effectif des droits humains des migrants : Une responsabilité partagée*, s'est déroulé les 25 et 26 mars 2009. Le second, consacré à *La traite des personnes et l'exploitation des migrants : Veiller à la protection de leurs droits humains*, s'est tenu les 9 et 10 juillet 2009. Tous deux ont eu lieu à Genève (Suisse).

L'OIM tient à remercier les gouvernements de l'Italie et de l'Australie qui ont rendu possibles les deux événements.

Cette publication a été établie sous la direction de Michele Klein Solomon, Directrice du Département des politiques migratoires et de la recherche, et de Philippe Boncour, Chef de la Division du Dialogue international sur la migration, département des politiques migratoires et de la recherche. Nous remercions tout particulièrement Daniella Polar, Charlotte Maquin et Karoline Popp, auteurs principaux, pour la rédaction des documents de travail et des rapports. Toute notre gratitude va également à nos collègues du Département des services de gestion des migrations et du Département du Droit international de la migration et des Affaires juridiques pour leur contribution à l'IDM 2009. Enfin, l'OIM remercie ses partenaires au sein des Nations Unies et les nombreuses organisations avec lesquelles elle collabore.

La publication s'ouvre sur un aperçu général des enseignements tirés et des méthodes efficaces à l'intention des décideurs dans le domaine des droits de l'homme et de la migration, établi à partir des travaux des deux ateliers en vue du Dialogue international sur la migration tenu dans le cadre de la quatre-vingt-dix-huitième session du Conseil de l'OIM, en novembre 2009. Viennent ensuite les rapports des deux ateliers, directement fondés sur les exposés et les délibérations des participants et, enfin, les ordres du jour et documents de travail correspondants.

De plus amples informations sur les deux ateliers et sur la session de l'IDM tenue dans le cadre du Conseil de l'OIM sont affichées à l'adresse www.iom.int/idm.

TABLE DES MATIERES

APERCU GENERAL : DROITS DE L'HOMME ET MIGRATION: ŒUVRER DE CONCERT A DES MIGRATIONS SURES, DIGNES ET SANS RISQUE	131
Enseignements tirés et méthodes efficaces à l'intention des décideurs	133
PARTIE I : LE RESPECT EFFECTIF DES DROITS HUMAINS DES MIGRANTS : UNE RESPONSABILITE PARTAGEE	143
Rapport de l'atelier	145
Ordre du jour de l'atelier	169
Document de travail de l'atelier	177
PARTIE II : LA TRAITE DES PERSONNES ET L'EXPLOITATION DES MIGRANTS : VEILLER A LA PROTECTION DE LEURS DROITS HUMAINS	191
Rapport de l'atelier	193
Ordre du jour de l'atelier	223
Document de travail de l'atelier	233
BIBLIOGRAPHIE ET LECTURES SUPPLEMENTAIRES	247

**APERCU GENERAL :
DROITS DE L'HOMME ET
MIGRATION: ŒUVRER DE
CONCERT A DES MIGRATIONS
SURES, DIGNES ET SANS RISQUE**

ENSEIGNEMENTS TIRES ET METHODES EFFICACES A L'INTENTION DES DECIDEURS

INTRODUCTION

Comme le font apparaître les instruments internationaux et régionaux, les droits de l'homme font désormais partie intégrante de tous les domaines d'élaboration des politiques, et la migration ne fait pas exception à cet égard. Pourtant, les migrants continuent d'être, plus que d'autres, victimes de violations de leurs droits humains. Cette situation est principalement due à leur statut d'étrangers dans leur pays de résidence, mais des violations des droits de l'homme sont également commises à leur égard durant leurs déplacements, souvent dangereux, ainsi que lors de leur retour dans leur pays d'origine. Contrairement à un présupposé courant, les migrants pourvus de documents ne sont pas protégés contre des atteintes à leurs droits humains. Il est vrai, toutefois, que les migrants irréguliers sont généralement bien plus vulnérables car les obstacles à la protection qui leur est due sont plus grands. Il est fondamental de souligner que les droits de l'homme s'appliquent à tous les migrants, quel que soit leur statut migratoire. Certaines conditions ou circonstances précises appellent une attention particulière en raison du risque élevé de violations des droits de l'homme qui leur est associé : les modes de déplacements dangereux et les mauvais traitements infligés par les passeurs ; la discrimination, le racisme et la violence xénophobe ; l'impossibilité de fait ou de droit d'accéder aux soins de santé et à l'éducation ; la détention ; l'exploitation sur le lieu de travail ; les risques liés à l'âge et au sexe ; et les cas de traite d'êtres humains.

En 2009, le Dialogue international sur la migration (IDM) s'est attaché à examiner ces difficultés et à dégager des solutions pratiques permettant de donner effet aux droits humains des migrants à toutes les étapes du processus migratoire. Un résumé est donné ci-après des conclusions générales tirées des discussions et des échanges de vue entre les responsables de politiques et les praticiens qui ont participé aux deux ateliers d'intersession organisés dans le cadre de l'IDM sur les thèmes « Le respect effectif des droits humains des migrants : une responsabilité partagée » (25-26 mars 2009)¹ et « La traite des personnes et l'exploitation des migrants : veiller à la protection de leurs droits humains » (9-10 juillet 2009).²

ENSEIGNEMENTS TIRES

Premièrement, les droits de l'homme sont un volet essentiel de toute gouvernance efficace et globale des migrations. Non seulement ils sont au cœur des relations entre les Etats et les migrants, mais ils imprègnent en outre les rapports entre ceux-ci et d'autres acteurs dans des domaines tels que le recrutement, l'emploi, l'intégration ou le retour.

Deuxièmement, le principe universel de non-discrimination sous-tend et régit l'application des droits de l'homme aux migrants.

Troisièmement, les violations des droits humains des migrants ne sont pas tant imputables aux carences des lois et cadres existants qu'aux obstacles qui entravent leur mise en œuvre effective. Pour garantir pleinement le respect des droits humains des migrants et éviter toute forme de discrimination structurelle, il est fondamental de mettre en place des capacités effectives et des politiques cohérentes ainsi que de veiller à la mise en œuvre de mesures de sensibilisation et à l'instauration de partenariats.

¹ On trouvera de plus amples informations sur cet atelier, ainsi que l'ordre du jour, le document de travail, la liste des participants et d'autres documents sur le site www.iom.int/idmhumanrights.

² On trouvera de plus amples informations sur cet atelier, ainsi que l'ordre du jour, le document de travail, la liste des participants et d'autres documents sur le site: www.iom.int/idmtrafexp.

Quatrièmement, la migration de travail, les flux de migration irrégulière, la traite des êtres humains, le trafic illicite de migrants, les flux migratoires composites et la possibilité d'opter pour la migration légale sont des phénomènes interdépendants. Du point de vue des droits de l'homme et d'une gouvernance globale des migrations, ils ne peuvent être envisagés séparément. C'est pourquoi, un cadre général solide garantissant le respect des droits humains de *tous* les migrants, couplé à une approche équilibrée visant à empêcher la migration irrégulière tout en ouvrant suffisamment de voies de migration légale, profitera tout à la fois aux migrants et à l'ensemble de la société. Un tel cadre renforcera en outre la protection des groupes les plus vulnérables, tels que les victimes de la traite, les migrants malades, les migrants enfants et les mineurs non accompagnés.

Cinquièmement, il est difficile, dans la pratique, de reconnaître une situation de traite. Si l'exploitation des migrants n'est pas nécessairement liée à la traite des personnes, les besoins de protection et d'aide des victimes d'exploitations et de la traite sont généralement analogues, que les intéressés soient ou non des victimes avérées de la traite.

Sixièmement, l'expérience montre que l'approche - dite des « quatre P » - fondée sur la prévention, la protection, les poursuites pénales et les partenariats permet de lutter efficacement contre la traite des êtres humains, même si son succès suppose un juste équilibre entre ces quatre éléments.

Septièmement, il est important de protéger les droits humains des migrants d'un bout à l'autre du cycle migratoire, depuis le stade qui précède le départ jusqu'au retour. C'est pourquoi, les gouvernements des pays d'origine, de transit et de destination sont collectivement responsables de la protection des droits humains des migrants. Cependant, des acteurs non étatiques, plus particulièrement le secteur privé, ont un rôle fondamental à jouer, eux aussi, dans la mise en œuvre efficace des règles relatives aux droits de l'homme.

METHODES EFFICACES

Mettre en place des cadres juridiques complets de protection des droits humains des migrants

Les normes relatives aux droits de l'homme doivent être transposées dans la législation nationale, qui ne doit en aucun cas comporter de lacunes dont les migrants risquent de pâtir. Il est fondamental de faire en sorte que le principe de non-discrimination soit rigoureusement et explicitement appliqué aux non-ressortissants. Si les droits de l'homme sont au cœur du droit international de la migration ³ – qui est un ensemble de règles régissant les rapports juridiques entre les Etats et entre ceux-ci et les personnes concernées par les migrations internationales – il existe d'autres branches du droit, notamment le droit du travail, le droit de la mer, le droit consulaire, le droit des réfugiés, le droit humanitaire, ou encore le droit pénal international, qui ancrent la protection des droits humains des migrants dans différents contextes. Par ailleurs, certaines catégories de migrants sont visées par des instruments spécialisés, tels que la Convention des Nations Unies de 2000 contre la criminalité transnationale organisée et son Protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (l'un des deux protocoles de Palerme), qui abordent le cas des victimes de la traite. Bien que ce Protocole soit essentiellement un instrument de justice pénale, il comporte des dispositions spécifiques relatives à la protection des victimes de la traite, celle-ci étant également une grave violation des droits de l'homme. Cependant, les régimes de protection spéciaux applicables à certaines catégories devraient renforcer le respect général des droits de l'homme et ne pas laisser sans protection, par inadvertance, ceux auxquels ils ne s'appliquent pas, ce qui se produit trop souvent aujourd'hui.⁴

³ Pour un recueil des instruments pertinents, voir IOM, *Droit International de la migration: Recueil d'instruments*, sous la direction de Richard Perruchoud et Katarína Tömolövä, T.M.C. Asser Press, 2007.

⁴ Parmi les instruments applicables au processus migratoire, il convient de souligner en particulier la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967, ou encore la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

Créer des institutions et des mécanismes effectivement capables de mettre en œuvre les principes des droits de l'homme

L'application des principes des droits de l'homme aux migrants est une tâche complexe et permanente qui incombe aux Etats mais aussi aux acteurs non étatiques, et qui consiste essentiellement à : (1) promouvoir les droits de l'homme ; (2) prévenir les violations ; et (3) assurer une protection et offrir une réparation en cas de violation. A cette fin, il s'est révélé utile de mettre en place des institutions et mécanismes spécifiques chargés de mettre en œuvre les normes relatives aux droits de l'homme et d'en surveiller le respect. Parmi les mesures qui ont fait leurs preuves, il convient de citer la création de mécanismes de plaintes accessibles aux migrants réguliers et irréguliers, de permanences téléphoniques pour les victimes de la traite ou d'exploitations, ou de centres de liaison sur la migration au sein de conseils nationaux des droits de l'homme, l'institution de médiateurs indépendants ayant pour mission de protéger les migrants, ou d'organismes de suivi en matière de discrimination, et/ou la mise en place d'une section des droits de l'homme au sein de l'organisme principal ou du ministère chargé de la politique migratoire. Les services consulaires revêtent une importance grandissante, en permettant aux pays d'origine de surveiller la situation des migrants au regard des droits de l'homme et d'apporter une protection concrète. Les centres d'information et de documentation sur les migrants peuvent également être des interlocuteurs utiles ainsi qu'une source d'information et d'aide pour les ressortissants expatriés d'un pays. Souvent, ces institutions et mécanismes gagnent en efficacité s'ils nouent des partenariats avec d'autres acteurs et tirent profit de leurs atouts respectifs : par exemple, les associations de migrants peuvent être bien placées pour évaluer les obstacles ou les cas de discrimination auxquels se heurtent quotidiennement les migrants en ce qui concerne l'accès au logement, à la santé, à l'éducation et à l'emploi ou les conditions qui leur sont proposées dans ces domaines. Quant aux ONG, elles peuvent sensibiliser les migrants à leurs droits, notamment face à leur employeur ou aux autorités de l'Etat, apporter une aide directe et, le cas échéant, faciliter l'accès aux conseils juridiques.

Améliorer l'efficacité en veillant à la cohérence des politiques en matière de migration et de droits de l'homme

En raison de la complexité du phénomène migratoire et de l'interdépendance des droits de l'homme, une approche fragmentée de la protection des droits humains des migrants risque d'aboutir à des lacunes et à des contradictions. Outre la mise en place d'institutions spécifiquement chargées de mettre en œuvre les droits humains des migrants, il y a lieu d'intégrer la dimension des droits de l'homme dans d'autres aspects politiques et institutions qui concernent directement ou indirectement les migrants et la migration, afin de garantir un maximum de cohérence. Un pas important dans cette direction consiste à créer des équipes spéciales représentant divers organismes, ou encore de renforcer la coordination interministérielle ainsi que la coopération entre différents niveaux de gouvernement sur les questions relatives aux droits de l'homme et à la migration, de manière à garantir une approche gouvernementale holistique. Il est également fondamental de veiller à la formation des travailleurs sociaux, de la police, des fonctionnaires gouvernementaux et des professionnels dans les domaines du logement, de l'éducation, de la santé et d'autres secteurs. Ces personnes, qui sont en relation avec les migrants dans diverses situations, doivent pouvoir reconnaître un cas de traite, être conscientes des difficultés particulières que rencontrent les migrants et disposer des moyens nécessaires pour surmonter les obstacles à la réalisation effective des droits auxquels ils peuvent prétendre. En ce qui concerne les migrants irréguliers et les victimes de la traite, il est particulièrement utile que les forces de l'ordre collaborent avec les services sociaux (notamment ceux qui œuvrent dans le domaine de l'éducation et de la santé) et les organes chargés des droits de l'homme, à l'échelle nationale et locale. Enfin, il ne peut y avoir de cohérence politique sans une évaluation honnête des incidences potentielles des politiques migratoires restrictives sur les cas de traite des êtres humains, de migration irrégulière et d'exploitation des migrants, ainsi que sur les violations des droits de l'homme et les activités criminelles qui vont de pair avec ces phénomènes.

Répondre aux besoins de protection et d'assistance des victimes de la traite et des migrants exploités

La traite des êtres humains est non seulement un crime, mais aussi une atteinte grave aux droits humains des victimes. Cependant, en raison de la complexité de ce crime, de la diversité des personnes qui le commettent et du traumatisme qu'il représente pour les victimes, il est difficile d'identifier les victimes de la traite en tant que telles. Cette difficulté peut faire obstacle à l'application effective du Protocole de Palerme précité et de ses dispositions relatives à la protection et à l'assistance. Une approche fondée sur les droits de l'homme viserait au premier chef à répondre aux besoins de protection et d'assistance – juridique, sociale, sanitaire, humanitaire et autre – de tous les migrants victimes de mauvais traitements et d'exploitation. Une telle approche peut être particulièrement utile dans les cas de flux migratoires composites, constitués de diverses personnes ayant des besoins différents qui, toutes, ont droit au respect de leurs droits humains. Si, dans ce contexte, un cas de traite est décelé, il faudrait mettre en œuvre les mécanismes de protection additionnels applicables. L'aide aux victimes de la traite consiste à offrir une protection de courte durée, par exemple sous forme d'un logement sûr et de services médicaux et psychologiques, ainsi que des possibilités de protection à moyen et long terme, y compris des périodes de réflexion, l'accès au droit de demander l'asile, la réalisation effective du droit à la santé et au travail ainsi que du droit de résidence, ou encore le retour dans le pays d'origine dans des conditions sûres et dignes.

Tenir compte des droits des travailleurs migrants dans tous les aspects de la politique du marché du travail

De nombreuses violations des droits de l'homme dont sont victimes les migrants, notamment l'exploitation, sont intimement liées à la situation des migrants sur le marché du travail. Les travailleurs migrants irréguliers, temporaires ou engagés dans les secteurs informels ou non réglementés de l'économie, comme les travaux domestiques, sont particulièrement vulnérables.

C'est également sur ces secteurs que doivent se porter les efforts déployés pour lutter contre la traite des êtres humains. Il est indispensable que les gouvernements prennent des mesures directes pour empêcher l'exploitation des migrants, par exemple en les intégrant explicitement dans les codes du travail ou en donnant une définition de l'exploitation dans la législation nationale. Parallèlement, ils peuvent s'efforcer de limiter les circonstances favorisant l'exploitation des migrants, notamment en réglementant les contrats, en empêchant les pratiques de recrutement frauduleuses et immorales ainsi que leurs conséquences, telles que l'esclavage pour dettes, en interdisant la confiscation de documents, en supprimant les « systèmes de parrainage » et en surveillant les conditions de travail. Certaines catégories de travailleurs migrants peuvent appeler une attention spéciale, dont ceux qui sont employés à des travaux domestiques – souvent des femmes, plus exposées que les hommes aux violences du fait de leur sexe. Dans le domaine de la migration de travail, il importe de nouer des partenariats avec d'autres acteurs : recruteurs, employeurs du secteur privé, tribunaux du travail et syndicats ont tous un rôle à jouer pour que les migrants bénéficient de l'égalité d'accès à l'emploi et du respect de leurs droits, y compris le droit à un travail décent et à la liberté d'association entre travailleurs migrants, quel que soit leur statut migratoire. Il est particulièrement important de sensibiliser les migrants et les employeurs à leurs droits et responsabilités respectifs.

Intégrer les droits de l'homme dans les politiques d'un bout à l'autre du cycle migratoire

La question des droits de l'homme peut se poser à tout moment du processus migratoire. D'où l'importance fondamentale des partenariats noués entre les pays d'origine, de transit et de destination afin que les migrations s'effectuent dans des conditions sûres et dignes. En instaurant un dialogue bilatéral ou régional, les Etats peuvent fonder leurs politiques sur une compréhension commune des questions qui les préoccupent et des vulnérabilités de certains groupes, et stimuler la coopération sur divers aspects de la protection des migrants. Des programmes de migration de main d'œuvre associant des recruteurs et des employeurs

du secteur privé, par exemple, doivent être mis en place pour sensibiliser les migrants à leurs droits avant le départ, garantir des contrats équitables à l'arrivée et assurer des conditions de vie et de travail décentes durant leur séjour. Il y a lieu de surveiller plus particulièrement les phases d'entrée et de retour des migrants afin de réduire le risque d'atteintes aux droits de l'homme, surtout dans les cas où des migrants irréguliers sont interceptés à une frontière ou rapatriés dans leur pays d'origine. Il est également important de prévoir des programmes bien conçus de réadaptation et de réintégration au retour pour les victimes de la traite ou d'autres formes d'exploitation.

CONCLUSION

La vulnérabilité et les mauvais traitements, qu'ils revêtent la forme de discriminations structurelles, d'exploitations ou de violences à part entière, continuent d'être une réalité pour de trop nombreux migrants hommes, femmes et enfants dans le monde. Il est temps d'abandonner les discours rhétoriques sur l'application universelle des droits de l'homme à tous, y compris les migrants, et de prendre des mesures concrètes pour traduire ces paroles en actes. La protection des droits humains des migrants n'est pas non plus un luxe que l'on s'offrirait uniquement quand « tout va bien ». C'est plus particulièrement en période de crise économique qu'il incombe aux Etats de faire le nécessaire pour que les besoins et les droits des migrants soient pris en considération.

Cette responsabilité revient à tous ceux qui, à un moment ou à un autre du processus migratoire, sont appelés à gérer les migrations, qu'il s'agisse des gouvernements des pays d'origine, de transit ou de destination ou bien d'acteurs privés ou non gouvernementaux dont l'action a des retombées sur les migrants, en veillant à adopter une approche holistique associant non seulement les gouvernements, mais aussi toute la société. La mise en place de cadres juridiques et administratifs appropriés, qui prévoient notamment l'accès aux voies de recours, est un point de départ nécessaire mais insuffisant en soi. Pour donner effet aux droits humains des migrants, il est urgent d'assurer une formation appropriée aux praticiens, de renforcer les capacités

institutionnelles, de sensibiliser ceux qui sont dans le besoin – surtout les victimes de la traite ou d’autres formes d’exploitation – et de leur fournir protection et assistance. Plus que tout, il faut qu’il y ait une volonté politique – du sommet de l’échelle gouvernementale et sociale au niveau des employés administratifs et des personnes qui sont en contact direct avec les migrants à toutes les étapes de l’expérience migratoire – d’œuvrer de concert pour garantir des migrations sûres, dignes et sans risque qui profitent aux individus et à la société.

**PARTIE I:
LE RESPECT EFFECTIF
DES DROITS HUMAINS
DES MIGRANTS : UNE
RESPONSABILITE
PARTAGEE**

RAPPORT DE L'ATELIER

INTRODUCTION

Une gestion efficace des migrations tient pleinement compte des droits humains de tous les migrants, quel que soit leur statut. Les ateliers organisés précédemment dans le cadre du Dialogue international sur la migration portaient sur les aspects économiques et autres de la migration. L'accent mis sur les droits de l'homme permet de placer le migrant au cœur de la réflexion, de mettre en lumière la nature profondément humaine du phénomène et de rappeler que tous les êtres humains ont des droits inaliénables, dont le respect de la dignité et de l'égalité. La meilleure façon de garantir l'application concrète de ces règles est d'élaborer et d'instaurer des cadres législatifs et politiques nationaux qui s'inspirent des normes internationales relatives aux droits de l'homme. Bien que les gouvernements intègrent de plus en plus ces questions dans les politiques migratoires, un fossé considérable subsiste entre l'application théorique des droits fondamentaux et la jouissance pratique de ces droits.

Il est impératif de combler ce fossé si l'on veut que la migration profite à la fois à la société et aux migrants. Le non-respect des droits de l'homme conduit à des abus, à une exploitation et à une marginalisation qui nuisent à la cohésion, la stabilité et la sécurité des sociétés. Au contraire, les migrants qui sont protégés et dont les droits sont respectés dans le pays d'accueil ont plus de chances de s'identifier à sa population et d'être soucieux de son bien-être. Ils ont aussi davantage de possibilités de réaliser leur potentiel et d'apporter une contribution effective aux communautés d'origine et d'accueil.

La notion de responsabilité partagée est jugée essentielle pour protéger véritablement les droits humains des migrants. Si cette tâche incombe en premier lieu aux Etats, nul ne saurait l'accomplir

seul : les pays d'origine, de transit et de destination, ainsi que les nombreux partenaires non gouvernementaux (bureaux de recrutement, employeurs, organisations de la société civile, etc.) ont tous un rôle à jouer. Le partage des responsabilités est possible en établissant des partenariats élargis : les mécanismes de coopération inter-Etats, les programmes bilatéraux de mobilité de la main-d'œuvre, les groupes de travail interministériels, les alliances d'organisations de la société civile, les syndicats et les entreprises peuvent aider à cerner les problèmes et à trouver des solutions efficaces. La concertation assure une meilleure protection des migrants tout en favorisant la réalisation d'objectifs communs et le maintien de bonnes relations entre les pays d'accueil et d'origine.

Il est d'autant plus nécessaire de lutter contre la xénophobie, la discrimination et la criminalisation des migrants que les effets de la crise économique se font sentir partout dans le monde. Qui plus est, les difficultés accrues liées à la recherche d'un emploi lorsque le marché du travail se contracte risquent d'accroître la migration irrégulière et la traite des personnes, deux fléaux qui ont de lourdes répercussions sur les droits humains. Le plein respect des droits exige de prendre sans tarder des mesures propres à éradiquer ces sources supplémentaires de vulnérabilité. Il est temps de mettre de côté les grands discours et de passer concrètement à l'action pour que les droits humains des migrants deviennent une réalité.

L'ATELIER

L'atelier sur *Le respect effectif des droits humains des migrants : une responsabilité partagée* a eu lieu les 25 et 26 mars 2009 dans le cadre du Dialogue international sur la migration de l'OIM. Les enseignements et méthodes présentés ci-après découlent des débats qui ont eu lieu à cette occasion. Les participants ont examiné les liens entre la migration et les droits humains, ainsi que la manière actuelle d'appréhender ces deux questions, du point de vue des politiques et des programmes. L'atelier a attiré plus de 200 personnes représentant 71 gouvernements, 22 organisations internationales, 8 organisations non gouvernementales, le secteur privé, le monde universitaire et les médias.¹

L'atelier visait trois objectifs précis :

- amener les gouvernements et autres partenaires à faire part de leur expérience concernant la gestion de la migration et les droits humains ;
- donner aux Membres de l'OIM l'occasion d'analyser en profondeur ces deux questions et de préciser quels moyens et méthodes permettent effectivement de garantir le respect des droits de l'homme dans le contexte migratoire ;
- rappeler et souligner l'importance de la coopération multipartite et ses avantages pour protéger efficacement les droits humains des migrants.

¹ De plus amples informations sur l'atelier se trouvent sur le site Internet de l'OIM, à l'adresse www.iom.int/idmhumanrights.

ENSEIGNEMENTS TIRES ET METHODES EFFICACES

1. Etablir de solides cadres juridiques qui garantissent le respect des droits humains des migrants et l'absence de discrimination.

La protection des droits humains des migrants exige de mettre en place de solides cadres juridiques qui consacrent ces droits et garantissent leur respect, en s'attachant explicitement à la situation des non-nationaux. Le fondement de tels cadres se trouve dans les instruments internationaux, parfois également régionaux, se rapportant aux droits de l'homme et dans les textes d'autres branches du droit, tels le droit humanitaire, le droit du travail, le droit consulaire, le droit pénal international et le droit de la mer. Certaines orientations sont aussi données dans les instruments non contraignants, par exemple les commentaires généraux et les recommandations émanant des organes créés par traité des Nations Unies ou les documents des rapporteurs spéciaux. Le principe universel de la non-discrimination est l'un des aspects fondamentaux des droits de l'homme et un élément central pour assurer la protection des migrants. A de très rares exceptions près, les droits de l'homme s'appliquent à toutes les personnes qui relèvent de la compétence d'un Etat, tant nationaux que non-nationaux.

- **Assurer la conformité des politiques, procédures et lois nationales sur la migration avec les normes internationales des droits de l'homme.** On atteint généralement la conformité voulue en ratifiant les conventions pertinentes et en

transposant leurs dispositions dans les textes nationaux ou en engageant des réformes et processus législatifs qui s'inspirent des normes et conventions internationales. La législation de certains pays renferme des clauses constitutionnelles qui prévoient l'incorporation automatique des instruments ratifiés en matière de droits de l'homme.

- **Etoffer la législation nationale afin de combler les lacunes concernant les droits humains des migrants.** Les Etats s'efforcent de combler les vides juridiques en garantissant des protections conformément au droit constitutionnel, au droit du travail, aux codes pénaux et autres textes. La législation nationale relative aux droits humains des migrants peut englober, par exemple, des lois du travail qui autorisent les non-nationaux à exercer un emploi ou des lois pénales qui décriminalisent l'immigration clandestine.
- **Tenir compte des droits humains quand on réglemente l'accès aux services sociaux.** Il convient de ne pas négliger non plus les droits humains des migrants dans les sphères de la législation qui régissent l'éducation, le logement et la santé, entre autres, car ces textes sont généralement pensés en fonction des ressortissants plutôt que des migrants. Les Etats ont bien entendu le droit souverain de déterminer dans quelle mesure des non-nationaux bénéficient de certains avantages sociaux, mais le respect effectif de nombreuses dispositions touchant aux droits de l'homme implique que les migrants et leur famille aient accès à l'éducation, aux soins médicaux et au logement.
- **Edicter des lois contre la discrimination.** Le respect des droits humains des migrants repose sur le principe de la non-discrimination. Les lois adoptées dans ce but renferment souvent des règles fondamentales visant à déceler et prévenir la discrimination et prévoient des sanctions en cas d'infraction. Les mécanismes juridiques de réparation doivent tenir soigneusement compte des preuves et documents qu'il est raisonnablement possible de demander à un migrant qui soutient avoir été victime de discrimination.
- **Traduire les lois en directives concrètes et pratiques.** Les responsables de l'application des lois doivent être en

mesure de comprendre les lois nationales et les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, leurs dispositions et les cas où ils s'appliquent. Il peut être bon de leur fournir des orientations en rédigeant des manuels, en adoptant des règlements ou en établissant des listes de critères. Ainsi, le gouvernement des Philippines interdit de renvoyer des non-nationaux vers des pays où leurs droits humains ne sont pas protégés. Il a énoncé une série de critères pour déterminer si cette condition était remplie, afin de faciliter l'application de la loi.

2. Organiser les institutions publiques et renforcer les capacités en matière d'administration, d'application et de responsabilisation afin de garantir le respect effectif des droits de l'homme.

Au-delà des cadres juridiques, le respect effectif des droits de l'homme suppose que des institutions soient en mesure de promouvoir ces droits, de prévenir les infractions et d'offrir protection et réparation en cas de violation. Il doit exister dans les pays des mécanismes ou des instances qui s'occupent des droits humains des migrants et qui possèdent les ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions. Le renforcement des capacités en matière d'administration, d'application et de responsabilisation permettra de faire fonctionner correctement ces cadres institutionnels. Il est particulièrement important de déceler et d'éliminer les éléments qui s'opposent au plein respect des droits de l'homme.

- **Désigner au sein du gouvernement un centre de coordination pour tout ce qui touche aux droits humains des migrants.** Confier à un ministère précis la responsabilité de la protection des droits humains des migrants contribue à la responsabilisation.
- **Créer des institutions chargées expressément de protéger les droits humains des migrants, ou adapter celles qui existent déjà.** C'est un moyen novateur de renforcer la protection. En Finlande, le médiateur chargé des minorités occupe

un poste indépendant au sein du Ministère de l'intérieur ; il peut recevoir des plaintes pour discrimination, fournir gratuitement conseils et avis, rendre compte de la situation de différents groupes et formuler des recommandations. Autre exemple d'institutions chargées de la protection des droits de l'homme, les conseils nationaux des droits de l'homme peuvent être organisés de manière à s'occuper également des droits humains des migrants. L'Egypte envisage ainsi de créer un service spécial chargé des questions de migration au sein de son Conseil des droits de l'homme.

- **Offrir à tous les organes gouvernementaux concernés une formation** sur les droits de l'homme et la vulnérabilité des migrants, y compris aux instances chargées de faire respecter la loi. Pour être véritablement efficace, le renforcement des capacités doit se faire bien au-delà des agences gouvernementales s'occupant des questions migratoires. Il est indispensable, pour veiller au respect de l'ensemble des droits humains des migrants, de former également les membres des organismes et institutions dont le travail quotidien concerne directement les migrants et leur capacité d'exercer leurs droits humains, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la santé et du logement.
- **Préparer les services diplomatiques aux questions de migration et offrir une protection et une assistance consulaires.** Les missions consulaires, maillon important dans la protection des ressortissants à l'étranger, ont besoin de formations, de directives et de moyens adéquats pour s'acquitter convenablement de leur mandat. Elles sont bien placées pour atteindre les migrants, certaines leur offrant asile et protection s'ils sont menacés, voire des services concrets tels des soins médicaux d'urgence. Les pays d'origine comme les pays de destination peuvent gagner à engager les membres de leurs missions consulaires à élaborer et mettre en œuvre des stratégies destinées à protéger les droits humains des migrants.
- **Etablir des mécanismes visant à cerner et à éliminer les obstacles concrets au respect des droits.** Un large éventail de facteurs, notamment la langue, la discrimination, la crainte d'être dénoncé ou des formalités administratives excessives,

constituent des obstacles à surmonter pour que les migrants jouissent concrètement de leurs droits. Par exemple, si le dépôt d'une plainte contre un employeur implique d'être sans travail pendant la durée de la procédure, cela peut effectivement empêcher les migrants de faire valoir leurs droits. Plusieurs mesures peuvent être envisagées :

- demander aux acteurs qui ont des contacts sur le terrain (p. ex. associations de migrants, ONG, enseignants) de cibler les obstacles, et les inviter à faciliter l'accès et à recommander des solutions ;
 - évaluer régulièrement l'efficacité des politiques et des programmes.
- **Créer des mécanismes de responsabilisation au sein du gouvernement.** Il ne suffit pas d'attribuer des responsabilités à un ministère donné, il faut encore renforcer l'obligation de rendre compte. L'Éthiopie a adopté des dispositions législatives qui sanctionnent les fonctionnaires qui n'ont pas pris les mesures nécessaires pour empêcher la traite des personnes et l'exploitation des migrants.

3. Assurer la cohérence des politiques intragouvernementales sur les questions relatives à la migration et aux droits de l'homme.

La cohérence des politiques est indispensable à l'application des principes relatifs aux droits de l'homme. Compte tenu de la nature transsectorielle de la migration, divers organismes publics s'occupent de questions qui ont une incidence sur le respect des droits des migrants. Il est important de veiller à ce que l'action conjuguée des politiques permette de protéger ces droits. Les solutions globales tiennent compte du fait que ceux-ci sont interdépendants ; par exemple, lorsque des migrants ne sont pas autorisés à travailler, leurs enfants risquent d'être privés du droit à la nourriture, aux soins, à l'éducation, etc. À l'échelle nationale, il faut coordonner le travail des institutions nationales dont les activités ont des répercussions sur les droits humains des migrants.

Les mesures prises au niveau national devraient être complétées par l'action d'autres instances gouvernementales, surtout à l'échelon régional et local car c'est à ce niveau que se situent la plupart des relations entre les migrants et les pouvoirs publics.

- **Prendre en considération la présence des migrants dans la formulation de toutes les politiques gouvernementales.** Différents ministères et organismes publics formulent des politiques qui peuvent avoir des répercussions sur le respect des droits humains des migrants, par exemple en matière d'éducation, de santé et de logement. Un Etat peut intégrer dans ses politiques des dispositions qui tiennent compte des vulnérabilités et des besoins des migrants.
- **Mettre sur pied des comités interministériels ou d'autres structures de coopération afin d'intégrer complètement les principes des droits de l'homme dans les politiques gouvernementales et d'éliminer les lacunes et les incohérences.** Les mesures adoptées par un ministère peuvent involontairement gêner la réalisation des objectifs que s'est fixé un autre ministère. Une bonne coordination permet d'éliminer les incohérences, mais aussi de bénéficier de synergies entre des secteurs distincts mais connexes.
- **Traduire les engagements pris dans le domaine des droits de l'homme dans des directives concrètes compréhensibles par tous les acteurs gouvernementaux.** Le respect des droits de l'homme dépend de la circulation de l'information, de la communication et de la consultation systématiques entre les responsables de la formulation des politiques et les organes chargés d'administrer et de faire appliquer ces dernières.
- **Revoir les politiques à la lumière de l'évolution des flux migratoires.** Les schémas et tendances migratoires changent rapidement. Dans certains pays, les mouvements temporaires et circulaires sont en augmentation. Les pays qui étaient des lieux d'origine sont aujourd'hui aussi des pays de transit et de destination. Il peut être bon que les Etats revoient régulièrement leur régime migratoire afin de l'adapter à l'évolution de schémas migratoires et d'en éliminer les incohérences.

4. Concevoir les politiques de manière à protéger convenablement les groupes de migrants vulnérables.

La protection des groupes vulnérables exige des solutions politiques globales aux multiples problèmes auxquels ceux-ci sont confrontés, notamment la marginalisation sociale et économique, la discrimination et la xénophobie. Alors que, de manière générale, les migrants se retrouvent plus souvent que les nationaux dans des situations de vulnérabilité parce qu'ils sont étrangers, certaines catégories de personnes, notamment les femmes et les enfants, exigent une attention particulière. Bien que les droits humains s'appliquent à tous les migrants, indépendamment de leur statut, les Etats éprouvent de grandes difficultés à protéger ceux qui sont dépourvus de documents. Comme les migrants en situation irrégulière sont plus exposés au risque d'exploitation et qu'ils ne signalent généralement pas les violations de leurs droits, il est indispensable de trouver des solutions politiques pour combattre ces phénomènes.

- **Elaborer des politiques spéciales qui répondent aux besoins des groupes vulnérables.** Adapter les politiques aux différents groupes peut aider à réduire les facteurs de vulnérabilité qui mènent à la violation des droits humains. Ces politiques devraient tenir compte de la situation particulière des femmes et des jeunes, et comporter par exemple des dispositions spéciales pour les mineurs non accompagnés. En Allemagne, dans le land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, des bureaux régionaux ont été ouverts pour défendre les intérêts des enfants et des jeunes gens appartenant à des familles migrantes.
- **Elaborer toutes les politiques sans perdre de vue les besoins des groupes vulnérables.** Il risque d'être difficile d'atteindre les objectifs généraux fixés si l'on ne tient pas compte de la situation des plus vulnérables. Par exemple, une politique en matière d'éducation ne pourra garantir le droit à l'instruction de tous les enfants si elle ne s'intéresse pas au cas particulier des mineurs dépourvus de documents. De même, l'état de santé général d'une société ne saurait être amélioré sans promouvoir la santé chez les migrants.

- **Faire en sorte que les migrants en situation irrégulière puissent obtenir de l'aide et exercer leurs droits.** Il est particulièrement difficile d'assurer le respect des droits humains des migrants qui se trouvent en situation irrégulière. S'ils craignent d'entrer en contact avec les organismes gouvernementaux et d'autres acteurs, ils ne dénonceront pas les abus malgré les efforts déployés par les Etats pour offrir des recours. Les mesures ci-après peuvent aider les gouvernements à faire respecter pleinement les droits de l'homme dans le contexte de la migration irrégulière :

- à défaut d'une légalisation du statut, créer des instruments et mécanismes (visas spéciaux ou permis de travail ou de résidence) grâce auxquels les migrants en situation irrégulière ne craindront pas de demander de l'aide aux autorités chargées de faire respecter leurs droits ;
- bien saisir les raisons pour lesquelles les migrants ne signalent pas les atteintes à leurs droits (par exemple, peur de perdre son travail, d'être dénoncé et déporté) et adapter les politiques à ces réalités afin que les migrants rompent le silence ;
- se servir des réseaux en place pour atteindre les migrants en situation irrégulière, surtout les plus vulnérables aux violations des droits de l'homme. Les associations d'expatriés, les enseignants, les travailleurs sociaux, les ONG et d'autres groupes possèdent des contacts sur le terrain susceptibles d'appuyer les efforts du gouvernement. Certains pays ont mis en place des lignes téléphoniques d'urgence pour les migrants ou ont créé des équipes spécialement formées pour protéger et aider les migrants en situation de crise, comme les *Grupos Beta* au Mexique ;
- préparer le retour des migrants en crise. Certains pays comme le Bangladesh ont constitué des fonds spéciaux destinés à assister les migrants et leur famille en cas de maladie, d'incapacité ou de situation de détresse.

- **considérer les avantages et les inconvénients de la régularisation.** Bien que cette mesure soit du ressort exclusif des Etats, certains proposent la régularisation (au cas par cas ou selon des critères précis telle la situation familiale) comme moyen de réduire la vulnérabilité associée à la migration irrégulière.

5. Répartir la responsabilité de la protection des droits humains des migrants entre les gouvernements à toutes les étapes du processus migratoire.

Les participants à l'atelier ont reconnu que la protection commence dans le pays d'origine et que ce dernier devrait continuer à veiller à la protection de ses ressortissants même quand ceux-ci résident à l'étranger. Il y a de nombreux avantages à adopter une approche qui garantit le respect des droits de l'homme tout au long du cycle migratoire, de l'étape qui précède le départ jusqu'à l'intégration dans la société d'accueil, puis du retour à la réintégration. La responsabilité de la protection des droits humains des migrants est alors répartie entre les pays d'origine, de transit et de destination. La coopération entre les différents pays d'un bout à l'autre du processus suppose que les parties prenantes aient une vision commune de la situation et, dans certains cas, emploient la même terminologie. Bien comprendre les problèmes, les expériences de chacun, les intérêts communs et les droits et responsabilités mutuels peut faciliter le dialogue et, par ce fait, aboutir à une véritable coopération et à la prise de décisions éclairées. La signature d'accords et l'instauration de mécanismes bilatéraux, régionaux et multilatéraux sont propices à la collaboration tout au long du cycle migratoire et se traduisent souvent par une nette amélioration du respect concret des droits humains des migrants.

- **S'efforcer de comprendre les expériences et perspectives des autres parties prenantes et élaborer une terminologie commune.** Ce sont deux conditions indispensables à une coopération et un dialogue fructueux.

- **Amorcer la protection dans le pays d'origine en adoptant les mesures suivantes :**

- fournir des renseignements sur les filières de migration légale ;
- organiser avant le départ des réunions sur les droits et les obligations dans les sociétés d'accueil ;
- offrir des cours de formation professionnelle, d'orientation culturelle et de langue.

- **Renforcer la protection des migrants en ouvrant des centres de documentation** dans les pays de destination. Les missions consulaires contribuent de façon décisive à la protection des expatriés. Lorsqu'un pays ne dispose pas des ressources voulues pour administrer un centre seul, il peut s'entendre avec d'autres missions consulaires en vue d'unir leurs capacités. Quant aux pays de destination, certains ont ouvert des centres d'information qui fournissent des informations utiles dans plusieurs langues et offrent une aide aux travailleurs migrants dans les domaines juridique, administratif et autres.

- **La signature d'accords bilatéraux** est bénéfique pour les sociétés d'origine et d'accueil et pour les migrants. Ces instruments permettent aux pays concernés de gérer les incidences de la migration sur leur communauté. Des mesures visant à garantir le respect des droits de l'homme peuvent être incorporées dans les accords bilatéraux de manière à assurer le partage des responsabilités entre les pays. Les accords peuvent aussi prévoir le transfert des pensions lors du retour et garantir l'égalité des conditions de rémunération et de travail, entre autres avantages.

- **Adhérer à des mécanismes régionaux s'occupant des questions migratoires.** Aborder la migration dans une perspective régionale permet de renforcer l'efficacité et l'intégrité des politiques, en favorisant l'harmonisation et la coopération et en offrant aux gouvernements l'occasion d'échanger informations, expériences et meilleures pratiques. Certains processus consultatifs régionaux sur la migration

non contraignants ont lancé des projets conjoints. Par exemple, la Conférence régionale sur la migration pour les pays d'Amérique centrale et du Nord a élaboré des directives concernant la protection des enfants et des victimes de la traite, et a créé un fonds interrégional pour les migrants en situation de vulnérabilité.

- **Recueillir des données et constater les tendances et les enjeux.** Cela permet aux gouvernements de mieux comprendre le phénomène migratoire, mais également d'élaborer des stratégies avisées. Il est nécessaire d'effectuer des recherches pour créer une base de connaissances communes à partir de laquelle les différents acteurs pourront développer une même compréhension de la situation.

6. Intégrer la question des droits de l'homme dans toutes les politiques et tous les programmes visant les travailleurs migrants et la migration de main-d'œuvre.

Compte tenu de la place qu'occupe la migration de travail, les Etats ont élaboré des mesures qui cherchent à protéger les droits humains des travailleurs migrants. Divers instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme et au droit du travail sont à la base de la protection de ces personnes. Une attention particulière doit être portée aux travailleurs migrants en situation irrégulière et à ceux qui bénéficient d'un contrat temporaire ou qui travaillent dans le secteur domestique et dans des secteurs informels et non réglementés de l'économie, eu égard à leur grande vulnérabilité. Le milieu de travail est également propice aux échanges entre les non-nationaux et les ressortissants du pays d'accueil. Les Etats sont aujourd'hui conscients de l'importance de faire intervenir d'autres acteurs pour assurer le respect effectif des droits humains des migrants sur les lieux de travail, notamment les agences de recrutement du secteur privé, les employeurs et les syndicats.

- **Intégrer les normes relatives aux droits de l'homme dans les codes du travail et les programmes de migration de main-d'œuvre.** S'il est très utile d'ancrer les droits des travailleurs migrants dans les instruments juridiques pertinents, il est tout aussi important de déceler les éléments qui risquent d'empêcher la jouissance pleine et entière de ces droits. Par exemple, on a constaté que les permis de travail rattachés à un employeur unique augmentent la dépendance du migrant et sa vulnérabilité face aux violations de ses droits humains.
- **Elaborer des politiques spéciales pour les travailleurs temporaires et transfrontaliers.** Les travailleurs salvadoriens et guatémaltèques qui sont employés à titre temporaire dans le secteur du bâtiment au Mexique sont protégés par des politiques spéciales qui énoncent les droits de ces migrants et de leur famille. D'autres pays délivrent des permis qui autorisent les transfrontaliers à exercer un emploi à temps partiel.
- **Faciliter un recrutement sûr.** Le recrutement frauduleux accroît les risques de violations et oblige les familles à déboursier des sommes importantes pour envoyer à l'un des leurs à l'étranger. Il est possible de réduire les risques de mauvais traitement et de violations des droits humains en réglementant les agences de recrutement privées, en les informant des dispositions internationales relatives aux droits de l'homme et des lois nationales pertinentes et en surveillant leurs activités. Les mesures qui ont été recommandées pour garantir un recrutement sûr sont notamment les suivantes :
 - surveiller notamment les activités des agences de recrutement privées ;
 - effectuer des enquêtes de moralité sur les employeurs potentiels ;
 - instituer une coresponsabilité recruteur-employeur ;
 - établir un contrat type et veiller à ce que les documents contractuels soient rédigés dans une langue que comprend le migrant ;

- interdire la confiscation des documents de voyage par les agents recruteurs et les employeurs.
- **Inciter le secteur privé à participer à la protection des droits de l'homme.** Un nombre croissant d'entreprises vont au-delà de ce qui était considéré autrefois comme leurs priorités et leurs obligations normales et se rendent compte de l'intérêt de se préoccuper du bien-être des travailleurs migrants. Des employeurs sont intervenus concrètement pour que soient observées des règles de recrutement éthique et pour que les migrants soient informés de leurs droits sur le lieu de travail, mesures encouragées par le réseau *Business for Social Responsibility*.
- **Surveiller les conditions de travail** en effectuant des visites dans les usines et en interrogeant régulièrement les travailleurs et les employeurs. En Ukraine, le Service de surveillance des droits de l'homme mène des inspections sur les lieux de travail afin de garantir le respect des lois et des règlements.
- **Travailler en collaboration avec les syndicats** est un bon moyen d'atteindre les travailleurs migrants, en particulier les plus vulnérables, tels les migrants irréguliers, et de les informer de leurs droits et obligations. Cependant, il faudra peut-être imaginer d'autres manières d'entrer en contact avec les migrants qui travaillent dans des secteurs où les syndicats sont rarement présents, comme le travail domestique.
- **Trouver de nouvelles façons de satisfaire la demande de main-d'œuvre tout en préservant les droits de l'homme.** Chaque scénario appelle des solutions distinctes si l'on veut satisfaire les besoins des parties prenantes et garantir le respect des droits humains des migrants. Un exemple de partenariat novateur est l'alliance formée entre des syndicats agricoles espagnols et la fondation *Agricultores Solidarios*. Les syndicats gèrent l'embauche de travailleurs saisonniers en provenance de Colombie et de Roumanie, tandis que la fondation offre des cours de langue et diffuse des informations sur les droits des travailleurs, l'accès aux soins médicaux et les ressources sociales présentes sur place. Par le biais d'un programme de

développement, elle favorise les rapatriements de fonds et appuie des projets mis sur pied par les travailleurs saisonniers dans leur pays d'origine.

7. Inciter les migrants à faire valoir leurs droits fondamentaux et sensibiliser la population à la contribution positive des migrants.

On ne peut placer les droits de l'homme au cœur des politiques migratoires sans le concours des principaux intéressés. Les migrants doivent absolument connaître leurs droits, leurs obligations et les recours dont ils disposent en cas de violation. Instaurer un dialogue entre les migrants et la société d'accueil sur le thème des droits de l'homme peut servir à abattre des idées erronées et soupçons injustifiés qui pourraient aboutir à une hostilité et une discrimination ouvertes. La façon dont les migrants sont perçus favorise ou empêche l'exercice de leurs droits fondamentaux. Protéger les droits de l'homme dans le contexte migratoire n'est pas la responsabilité des seuls gouvernements, c'est l'affaire de tous.

- **Informers les migrants de leurs droits à toutes les étapes du processus**, par le biais de formations organisées avant le départ, de services consulaires offerts sur place et de centres de documentation implantés dans le pays de destination. Les instruments internationaux touchant aux droits de l'homme et les textes législatifs nationaux doivent être mis à la disposition des migrants sous une forme et dans une langue qu'ils sont en mesure de comprendre. La conscientisation des migrants n'incombe pas seulement aux gouvernements et aux ONG ; de fait, les syndicats et d'autres intervenants expliquent souvent aux migrants leurs droits et obligations dans le monde du travail et dans d'autres sphères de l'existence.
- **Autonomiser les migrants en soutenant le rôle de leurs associations** dans le dialogue sur les droits de l'homme. Ces associations jouent un rôle de premier plan en tant que médiateurs culturels et défenseurs des droits des

migrants. Les gouvernements ne peuvent que bénéficier d'un dialogue constant avec ces parties prenantes, car une bonne compréhension du point de vue des migrants permet de formuler des stratégies adaptées.

- **Renforcer le rôle joué par les migrants dans la conscientisation et l'évolution des perceptions au sein de la société.** Les migrants eux-mêmes peuvent aider à faire connaître la richesse culturelle et les autres bienfaits qu'ils apportent à la société. Des manifestations telles que le Jour de l'Afrique en Ukraine, qui est organisé par une coalition d'organisations intergouvernementales, d'ONG et d'autres partenaires, permettent de mieux faire apprécier les autres cultures et facilitent la compréhension entre les migrants et la communauté d'accueil.
- **Renforcer les capacités des acteurs non gouvernementaux et créer des partenariats visant à atteindre des buts communs.** L'insuffisance des ressources administratives empêche de protéger efficacement les droits humains des migrants dans de nombreux pays. Renforcer les moyens dont disposent les acteurs non gouvernementaux et créer des partenariats avec eux constituent de bons moyens d'accroître les capacités globales dans le domaine des droits de l'homme. Les partenariats entre les gouvernements et les associations de migrants étendent et renforcent souvent l'action des pouvoirs publics. Former les membres de telles associations pour qu'ils fassent office de médiateurs linguistiques et culturels permettrait de résoudre les problèmes d'application dus à la barrière de la langue.
- **Sensibiliser les communautés d'accueil aux avantages qu'apportent les migrants.** Par le biais de campagnes d'information et d'autres initiatives, les gouvernements peuvent mettre en relief les apports des migrants et aider ainsi à faire disparaître certains mythes et préjugés entourant la migration. Les médias peuvent influencer la façon dont les sociétés perçoivent les migrants et le phénomène migratoire ; ils devraient donc être associés aux mesures visant à créer un environnement social propice à la protection des droits humains des migrants.

CONCLUSION

L'atelier sur *Le respect effectif des droits humains des migrants : une responsabilité partagée* a montré qu'il est possible de démystifier et de dépolitiser le débat sur les droits de l'homme et la migration et de prendre des mesures concrètes à l'échelle locale, nationale, régionale et internationale pour assurer le plein respect de ces droits. Il est indispensable d'établir un solide cadre juridique et politique en conformité avec les normes adoptées par la plupart des pays. Ces principes sont clairement énoncés dans de nombreux instruments internationaux et régionaux, mais leur application à l'échelon national appelle une plus grande attention. L'approche la plus fructueuse consiste à créer de larges partenariats qui regroupent toutes les parties prenantes : les gouvernements à chaque étape du processus migratoire, et les acteurs intergouvernementaux et non gouvernementaux tels que les organisations internationales, les employeurs, les agences de recrutement, les écoles, les professionnels de la santé, les associations de migrants, les syndicats, les médias, etc. Tous ont un rôle à jouer et leurs efforts conjugués sont la clé de la réussite. Une bonne gestion de la migration, loin de consister à enrayer le phénomène, repose fondamentalement sur la protection des droits humains des migrants et sur des mesures propres à assurer une migration humaine, sûre et en bon ordre.

ORDRE DU JOUR DE L'ATELIER



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones

DIALOGUE INTERNATIONAL SUR LA MIGRATION
ATELIER D'INTERSESSION SUR

LE RESPECT EFFECTIF DES DROITS HUMAINS DES MIGRANTS:
UNE RESPONSABILITE PARTAGEE

25 - 26 mars 2009

ORDRE DU JOUR

25 mars 2009 Première journée	
09h – 10h	Enregistrement
10h – 10h10	REMARQUES DE BIENVENUE <ul style="list-style-type: none">• William Lacy Swing, Directeur général de l'Organisation internationale pour les migrations
10h10 – 10h30	ALLOCUTION DE L'ORATEUR PRINCIPAL <ul style="list-style-type: none">• Ngonlardje Mbaidjol, Conseiller spécial, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
10h30 – 11h	MISE EN SITUATION <ul style="list-style-type: none">• Michele Klein Solomon, Directrice du Département des politiques migratoires et de la recherche de l'Organisation internationale pour les migrations <p><i>Un débat sur les droits de l'homme et la migration débute nécessairement par un aperçu d'ensemble du cadre international des droits de l'homme, lequel est constitué de différentes sources du droit. Cet exposé liminaire permettra de présenter les principaux instruments internationaux régissant les droits de l'homme, ainsi que les organes de surveillance des traités, le principe de non-discrimination, ainsi que la pertinence et l'applicabilité de ces textes et organes aux migrants et à la migration. Il permettra en outre d'examiner d'autres structures, telles que les mécanismes régionaux et sans force obligatoire qui sous-tendent l'architecture internationale dans le domaine des droits de l'homme. Il offrira en même temps un cadre conceptuel susceptible de guider les débats sur la politique générale et les programmes, en mettant en lumière certaines idées clés, notamment la notion de responsabilité partagée, le lien entre la législation, la prise de décision et le renforcement de capacités en matière migratoire, et le besoin d'une coopération interétatique et multipartite.</i></p>

11h – 13h	Session I: Droits de l'homme et migrants: cadres et mise en œuvre
	<p><i>Plus personne ne conteste le fait que les droits de l'homme s'appliquent aux migrants, indépendamment de leur statut. Par conséquent, assurer le respect des droits humains des migrants – en ce compris les pratiques non discriminatoires – à tous les stades du processus migratoire, du départ du pays d'origine jusqu'au retour dans celui-ci, en passant par le transit dans des pays intermédiaires, puis l'entrée et le séjour dans le pays d'accueil, exige la coopération de tous les pays concernés et des autres intervenants ayant voix au chapitre. Au niveau national, l'application effective des droits de l'homme dépend notamment d'une politique cohérente en matière migratoire et des capacités existantes sur les plans de la législation, de l'administration et de l'application des lois. De même, la prise de conscience de leurs droits par les migrants grâce à une information objective, et à l'existence et à l'application de remèdes efficaces pour remédier aux atteintes contre ces droits, sont des éléments de première importance dès l'instant où la question est soulevée. Cette session sera l'occasion d'examiner les lacunes et les défis principaux sur lesquels bute la mise en œuvre des dispositions protégeant les droits humains des migrants et d'envisager certaines des mesures qui peuvent être prises aux niveaux national et international pour faire de ces droits une réalité pratique.</i></p> <p>Modérateur: Ositadinma Anaedu, Ministre, Mission permanente de la République fédérale du Nigéria auprès de l'Office de Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève</p> <p>Orateurs:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esteban B. Conejos Jr., Sous-secrétaire chargé des travailleurs migrants, Ministère des affaires étrangères, Philippines • Reyna Torres Mendivil, Directrice générale adjointe, Sous-direction générale de la politique internationale relative aux droits de l'homme, Direction générale des droits de l'homme et de la démocratie, Ministère des affaires étrangères, Mexique • Corien Jonker, Présidente, Commission des migrations, des réfugiés et de la population, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe • Johanna Suurpää, Médiatrice chargée des minorités, Finlande <p>Pour guider les débats, les questions suivantes sont proposées:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comment intégrer les droits de l'homme dans des politiques et des textes de loi cohérents et coordonnés en matière migratoire? • Comment les dispositions concernant les droits de l'homme qui sont applicables aux migrants peuvent-elles être mises en œuvre efficacement et pratiquement dans les politiques et les programmes en matière migratoire? • Quelles sont les difficultés particulières et les lacunes de mise en œuvre potentielles que l'on peut observer sur le plan des droits de l'homme dans le contexte de la migration? <p>Débat général</p>
13h – 14h	Pause de l'après-midi

14h – 15h	<p>Manifestation parallèle: Les migrants et le droit à la santé</p> <p><i>Le droit à la santé revêt une importance fondamentale, non seulement pour les migrants eux-mêmes, mais aussi pour les communautés dans lesquelles ils vivent. Le débat portera sur les solutions concrètes et pratiques de nature à faciliter l'exercice du droit des migrants à la santé et à l'accès aux services de santé, et à promouvoir le bien-être et la productivité des migrants et des communautés les accueillant. À cette fin, des exposés présentés par l'OIM et des supports audiovisuels mettront en lumière les activités et programmes en faveur des populations migrantes que l'OIM mène dans diverses régions du monde, en partenariat avec les pouvoirs publics, les migrants, les communautés et les autres intervenants concernés, dans un large éventail de domaine en rapport avec la santé des migrants.</i></p> <p>Les participants sont invités à noter que le débat se déroulera en anglais. Toutefois, certains des supports audiovisuels utilisés seront peut-être présentés dans d'autres langues ou sous-titrés.</p>
15h – 18h	<p>Session II: Lutte contre la discrimination et promotion de l'intégration: les défis posés aux migrants et aux sociétés sur le plan des droits de l'homme</p>
	<p><i>Le respect effectif des droits de l'homme est un élément important des efforts visant à instaurer des relations harmonieuses et mutuellement bénéfiques entre les migrants et les sociétés. Dans la gestion de ces relations complexes, les différents partenaires, parmi lesquels les intervenants de la société civile et les migrants eux-mêmes, ont des rôles, des droits et des responsabilités distincts. Une expression pratique doit être donnée au principe fondamental – en matière de droits de l'homme – de non-discrimination dans les interactions quotidiennes entre les migrants et les sociétés, d'autant plus que les migrants sont fréquemment confrontés à la discrimination et aux attitudes racistes et xénophobes. La jouissance et l'exercice de différents droits tels que celui d'accéder à logement adéquat, à l'éducation et à la santé, aux services sociaux et de sécurité sociale, de même qu'aux droits civils et politiques, constitueront une bonne part du débat. À cet égard, des mesures novatrices peuvent être prises pour permettre la participation des migrants au processus de prise de décisions, que ce soit dans leur pays d'origine ou dans le pays de destination, au niveau local ou au niveau régional. Cette session mettra surtout l'accent sur la pertinence des droits de l'homme sur le plan des relations entre migrants et sociétés et examinera en particulier le rôle des intervenants non étatiques dans les efforts déployés pour faire respecter les droits humains des migrants.</i></p> <p>Modérateur: Mariette Grange, spécialiste des droits humains des migrants et membre du conseil d'administration de Décembre 18</p> <p>Orateurs:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minelik Alemu, Directeur général, Direction générale des affaires juridiques et consulaires, Ministère des affaires étrangères, Éthiopie. • Winfried Mengelkamp, Directeur, Groupe de coopération internationale, Ministère des relations entre les générations, de la famille, des femmes et de l'intégration du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie, Allemagne • Andriy Yuriyovych Kasyanov, Premier secrétaire, Mission permanente de l'Ukraine auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales ayant leur siège à Genève, et Jeffrey Labovitz, Chef de mission, OIM Ukraine (<i>communication conjointe</i>) • Michele LeVoy, Directrice, Plate-forme pour la coopération internationale concernant les sans-papiers (PICUM)

	<p>Pour guider les débats, les questions suivantes sont proposées:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quelle est la pertinence des droits de l'homme dans l'examen des interactions entre migrants et sociétés? • Comment les gouvernements peuvent-ils favoriser le respect effectif du principe de non-discrimination à l'égard des non-nationaux? • Quels rôles la société civile et les migrants eux-mêmes peuvent-ils jouer à cet égard? <p>Débat général</p>
	<i>Fin de la première journée</i>
26 mars 2009	Deuxième journée
10h – 10h30	<p>La voix des migrants</p> <ul style="list-style-type: none"> • Charles Asante-Yeboah, Président, Centre Africain, Kiev, Ukraine <p>Débat général</p>
10h30 – 13h	Session III: Mobilité de la main-d'œuvre: droits et responsabilités
	<p><i>Un terrain crucial d'application des droits de l'homme dans le contexte migratoire est le marché du travail, où les normes internationales revêtent également une importance particulière. De telles dispositions aident à régir les relations entre les travailleurs migrants, les gouvernements, les employeurs, les recruteurs et les syndicats, rendant particulièrement pertinents les partenariats multipartites. Par ailleurs, il existe certains types d'emploi qui génèrent des vulnérabilités et des défis spécifiques du point de vue du respect effectif des droits humains des migrants, tels que la migration temporaire de main-d'œuvre, le travail domestique et l'emploi dans des secteurs non régulés et sur le marché du travail du secteur informel. Les normes dans le domaine des droits de l'homme et leur application effective au niveau du recrutement et de l'emploi constitueront l'axe principal de cette session, où une attention particulière sera accordée au rôle, aux droits et aux responsabilités du secteur privé vis-à-vis des travailleurs migrants.</i></p> <p>Moderateur: Ibrahim Awad, Directeur, Programme des migrations internationales, Organisation internationale du travail</p> <p>Orateurs:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mohammed Hasan Mahmud, Ministre d'État chargé des affaires étrangères, Ministère des affaires étrangères, Bangladesh • Wael Ahmed Kamal Aboul Magd, Ministre adjoint délégué aux droits de l'homme, Ministère des affaires étrangères, Égypte • Paloma Iznaola Bravo, Conseillère technique, Direction générale de l'immigration, Ministère du travail et de l'immigration, Espagne, et Andreu Peix Massip, Conseiller, <i>Fundació Pagesos Solidaris</i>, Espagne (<i>communication conjointe</i>) • Abdelhamid El Jamri, Président, Comité des Nations unies sur les travailleurs migrants <p>Pour guider les débats, les questions suivantes sont proposées:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quels instruments en matière de droits de l'homme et quels autres mécanismes sont-ils applicables sur les plans du travail et de l'emploi? • Quelle contribution les différents intervenants et le secteur privé en particulier peuvent-ils faire pour assurer le respect effectif des droits humains des travailleurs migrants? • Quelles sont, entre autres, les vulnérabilités particulières liées au lieu de travail et comment peut-on y remédier? <p>Débat général</p>
13h – 15h	<i>Pause de l'après-midi</i>

15h – 17h50	Session IV: L'observation concrète des droits humains des migrants: des partenariats prometteurs
	<p><i>La responsabilité partagée de l'observation des droits humains des migrants implique un besoin de dialogue et de partenariats entre les États aux niveaux bilatéral, régional, interrégional et mondial, ainsi qu'une coopération avec les acteurs non étatiques et entre ceux-ci. Les questions relatives aux droits de l'homme qui se posent durant le voyage, le séjour et le retour doivent de préférence être examinées dans le cadre d'efforts concertés entre les différents pays et communautés concernés, ce qui suppose un rôle important également pour le pays d'origine, partie prenante souvent ignorée dans le débat sur la protection des droits humains des migrants. Il existe aujourd'hui de nombreux exemples nouveaux de coopération donnés par différentes régions du monde, d'où peuvent être tirés des enseignements précieux et qui peuvent servir de modèle pour d'autres pays et régions confrontés à des situations comparables. L'objectif de cette session finale est de mettre en illustration des modèles spécifiques de coopération, ancrés dans des mécanismes régionaux, bilatéraux ou internationaux, et/ou dans des instruments régionaux pertinents consacrés aux droits de l'homme.</i></p> <p>Moderateur: Jillyanne Redpath-Cross, Conseiller juridique adjoint, Département du Droit international de la migration et des affaires juridiques, Organisation internationale pour les migrations</p> <p>Orateurs:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carlos Ramiro Martínez Alvarado, Représentante permanente du Guatemala auprès du Bureau des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève (en sa qualité de Présidence Pro-Tempore de la Conférence régionale sur la migration) • Tony Luka Elumelu, Chargé de programme principal, Département de Libre circulation de personnes, Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest • Helena Nygren-Krug, Conseillère à la santé et aux droits de l'homme, Département Éthique, commerce, droits de l'homme et droit de la santé, Organisation mondiale de la santé, et Davide Mosca, Directeur du Département Migration et Santé, Organisation internationale pour les migrations (<i>communication conjointe</i>) • Peder Michael Pruzan-Jorgensen, Directeur général pour l'Europe, <i>Business for Social Responsibility</i> • William Gois, Coordonnateur régional, <i>Migrant Forum in Asia</i> <p>Pour guider les débats, les questions suivantes sont proposées:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quels types de partenariat se sont révélés le plus utiles et le plus efficaces sur le plan de la protection des droits humains des migrants durant les différents stades du processus migratoire, et notamment lors du départ, en transit, à l'entrée sur le territoire d'accueil, pendant le séjour dans ce dernier et lors du retour? • Comment les mécanismes de coopération bilatérale et régionale interagissent-ils avec les politiques et les programmes nationaux en matière migratoire? Quelle influence exercent-ils sur ces politiques et ces programmes, et en quoi les dispositions relatives aux droits de l'homme peuvent-elles en être positivement affectées? • Comment la confiance mutuelle et la volonté d'agir peuvent-elles être encouragées entre les gouvernements et les autres partenaires en vue d'un engagement à coopérer à la mise en application pratique des droits humains des migrants? <p>Débat général</p>

17h50 – 18h	<i>Synthèse et remarques de clôture</i>
	<i>Fin de l'atelier</i>

DOCUMENT DE TRAVAIL

LE RESPECT EFFECTIF DES DROITS HUMAINS DES MIGRANTS : UNE RESPONSABILITE PARTAGEE

Introduction: les droits de l'homme et la migration

Les droits de l'homme sont aussi ceux des migrants: Il s'appliquent à tous les migrants, indépendamment de leur statut migratoire. Malheureusement, ces droits continuent d'être bafoués et les migrants sont encore victimes d'exploitation et de mauvais traitements dans de nombreux pays de par le monde. Pour différentes raisons – au nombre desquelles le manque de volonté politique, l'insuffisance des moyens sur les plans technique ou institutionnel, l'insuffisance des ressources humaines ou financières, entre autres difficultés – un fossé considérable subsiste entre la mise en application formelle des droits de l'homme et la jouissance de ces droits par un très grand nombre de migrants dans la pratique. Comment les principes régissant les droits de l'homme peuvent-ils appuyer les efforts déployés par les Etats pour régir les flux migratoires de manière humaine et efficace ? Quelles mesures pratiques les gouvernements et autres parties prenantes peuvent-ils prendre – ou ont-ils déjà commencé à prendre – pour que les droits humains des migrants soient respectés à toutes les étapes du processus migratoire ?

En insistant sur les droits de l'homme, on met en lumière la nature profondément humaine du processus migratoire et on combat la tendance à la « marchandisation » des migrants, qui consiste à ne voir en eux que la simple contribution économique apportée aux pays d'origine et de destination. Les dispositions relatives aux droits de l'homme s'appliquent à tous les migrants, qu'ils soient ou non « productifs ». En revanche, ceux d'entre eux dont les droits humains sont protégés et dont les pays concernés s'efforcent d'améliorer la condition sont davantage susceptibles d'apporter quelque chose à la société que ceux qui doivent se battre contre la violation de leurs droits fondamentaux, l'exploitation sur le lieu de travail et l'exclusion sociale.

C'est pourquoi on reconnaît aujourd'hui que la protection des droits humains des migrants est un élément essentiel d'une gouvernance efficace de la migration et un passage obligé si l'on veut que les sociétés concernées, comme les migrants eux-mêmes, en soient bénéficiaires. C'est pourquoi les gouvernements se préoccupent de plus en plus de savoir comment incorporer au mieux dans leurs politiques, leurs législations et leurs programmes en matière migratoire les considérations liées aux droits de l'homme, au bien-être, à la sûreté, à la dignité et à la sécurité des individus et des communautés.

La notion de **responsabilité partagée**, un thème central du Forum mondial de 2008 sur la migration et le développement (FMMD) à Manille, reflète la perception du fait que les mesures concertées sont celles qui permettent le mieux la réalisation des droits humains des migrants dans la gestion générale des flux migratoires.¹ Tous les Etats doivent veiller à la protection des droits de leurs nationaux à l'étranger, d'où un intérêt et un besoin de réciprocité et de coopération entre les Etats. Les obligations et

¹ L'obligation de coopérer est inscrite dans les instruments relatifs à la question migratoire, comme la Convention n° 97 de l'OIT concernant les travailleurs migrants (révisée, 1949) ; la Convention n° 143 de l'OIT de 1975 sur les migrations dans des conditions abusives et sur la promotion de l'égalité de chances et de traitement des travailleurs migrants; la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (voir partie VI); et les protocoles de Palerme, additionnels à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants; Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer).

les compétences dans ce domaine sont en premier lieu celles des Etats d'origine, de transit et de destination, et peuvent s'appliquer au niveau bilatéral, régional ou international, mais les partenaires de la société civile et du secteur privé, ainsi que les organisations internationales, peuvent aussi avoir leur mot à dire.

Les droits humains des migrants: cadres et principes

Les migrants sont des êtres humains qui ont des droits inaliénables que les Etats se doivent de respecter. Le droit international de la migration² est une compilation des normes régissant les relations légales entre les Etats d'une part et entre les Etats et les individus d'autre part face au processus migratoire. C'est un terme générique s'appliquant à un domaine du droit qui a pris de l'ampleur avec le temps et qui continue encore à se développer.

Toute une série d'instruments s'appliquent aux migrants, mais ils sont dispersés entre différentes branches du droit. Celle de ces branches qui régit les droits de l'homme est au centre de la protection.³ D'autres branches du droit présentant un intérêt du point de vue du phénomène migratoire sont le droit humanitaire et le droit du travail, le droit pénal international, le droit consulaire et le droit de la mer, pour ne citer que ceux-

² Pour plus d'informations, veuillez vous référer à la base de données de l'OIM en la matière, à l'adresse <http://www.imldb.iom.int/section.do>

³ Les instruments essentiels régissant les droits de l'homme sont: la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques; le Pacte international de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes formes de discriminations raciales (CERD); la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant; La Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille; la Convention internationale de 2006 sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées; et la Convention de 2006 relative aux droits des personnes handicapées.

là.⁴ Outre les mécanismes juridiques ayant force obligatoire, il existe de nombreux instruments non contraignants, tels que les commentaires généraux et recommandations des organes de traité des Nations Unies. En outre, on a vu apparaître un large éventail d'instruments régionaux se rapportant aux droits de l'homme en général et aux droits des migrants en particulier.⁵

L'un des principes clés de la branche du droit régissant les droits de l'homme est le **principe universel de non-discrimination**, par lequel un Etat accepte la responsabilité de respecter et de faire respecter les droits humains de « ... à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence ... sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ... »⁶. En conséquence, les droits de l'homme s'appliquent aux nationaux comme aux non-nationaux, à de très rares exceptions près.⁷

Comme on le voit, ce ne sont pas les mécanismes et les cadres qui manquent pour garantir les droits des migrants. La difficulté consiste à donner une expression pratique à ces droits et à en faire une réalité tangible dans la vie quotidienne des migrants, et dans

⁴ Voir à ce sujet la publication de l'OIM intitulée « Droit international de la migration – Recueil d'instruments » (2007), de Richard Perruchoud et Katarina Tomolova, TMC Asser Press.

⁵ Les principaux instruments régissant au niveau régional les droits de l'homme en général sont notamment: la Charte africaine (Banjul) des droits de l'homme et des peuples; la Convention américaine relative aux droits de l'homme; la Charte arabe des droits de l'homme; et la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Les instruments régionaux portant spécifiquement sur la protection des travailleurs migrants comprennent notamment la Convention européenne de 1977 relative au statut juridique du travailleur migrant et la Déclaration non contraignante de l'ANASE de 2007 sur la protection et la promotion des droits des travailleurs migrants. Voir à ce sujet la publication de l'OIM intitulée « Droit international de la migration – Recueil d'instruments ».

⁶ Voir l'Article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'Article 2 (1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Des clauses similaires de non-discrimination apparaissent également dans d'autres traités essentiels régissant les droits de l'homme.

⁷ De telles exceptions s'appliquent entre autres dans le domaine des droits politiques.

leurs interactions avec les communautés concernées. Il importe à ce sujet de faire observer que si les droits de l'homme s'appliquent aux migrants, quel que soit leur statut au plan de la migration, ces derniers ont aussi l'obligation de se conformer aux lois et aux règlements des Etats de transit et de destination.

Les droits de l'homme et la migration: problèmes pratiques

L'interaction entre le **principe de souveraineté nationale** et **les droits de l'homme applicables sur le plan international** est au centre d'un certain nombre de problèmes liés à la migration et aux droits de l'homme. Chaque Etat jouit du droit souverain de déterminer quels non-nationaux il accepte sur son territoire et sous quelles conditions, ainsi que celui d'expulser les non-nationaux dans certaines circonstances, de contrôler ses frontières et de prendre les mesures qui s'imposent pour protéger sa sécurité.⁸ Ce pouvoir de réglementer l'immigration doit cependant s'exercer dans l'entier respect des droits de l'homme et des libertés consacrés par le droit international.

En dépit de l'applicabilité *de jure* des droits de l'homme aux migrants, ceux-ci restent *de facto* vulnérables face aux violations des droits de l'homme de par leur statut de non-nationaux dans le pays où ils résident, et notamment s'ils y sont en situation irrégulière. Collectivement comme individuellement, les migrants sont aussi plus susceptibles, et dans une mesure disproportionnée, de faire l'objet d'une marginalisation économique et sociale, d'être victimes de discriminations, de marques d'hostilité, de xénophobie et de racisme, avec ce que cela peut impliquer concrètement au niveau de la jouissance de leurs droits fondamentaux. Des situations de vulnérabilité peuvent également apparaître durant les déplacements (surtout lorsqu'il s'agit de modes de déplacement précaires), lorsque les migrants sont détenus ou lorsqu'ils retournent ou sont expulsés vers leur pays d'origine. Il faut aussi accorder une

⁸ Le droit d'un Etat d'accueillir et d'expulser des non-nationaux est également soumis aux obligations internationales en matière de protection.

attention spéciale aux groupes potentiellement vulnérables, tels que les femmes et les enfants (en particulier les mineurs d'âge non accompagnés), les personnes âgées ou handicapées, les membres de peuples autochtones migrants et les migrants mis dans l'incapacité de continuer à se déplacer.⁹ La protection de tous les migrants, et des groupes vulnérables en particulier, selon les paramètres définis par le droit international de la migration et à tous les stades du processus migratoire, mérite d'être renforcée par des mécanismes préventifs et correctifs et par des efforts de coopération destinés à combler les failles au niveau de l'application des droits.

Mesures devant garantir le respect des droits humains des migrants

Veiller au respect des droits de l'homme suppose de mettre en place des lois, des structures, des programmes et des politiques destinés à faciliter l'entière jouissance des droits humains des migrants. Par ailleurs, l'observation effective des droits de l'homme doit être complétée par la **promotion** des droits de l'homme, la **prévention** des violations et la **protection** et la **répression** là où des abus ont été commis.

Typiquement, un régime migratoire garantissant le respect des droits humains des migrants s'appuie sur une combinaison des valeurs suivantes: le principe de non-discrimination, la maximisation des avantages économiques, sociaux et autres de la migration pour les pays d'origine comme pour les pays d'accueil et les migrants eux-mêmes, et l'atténuation des conséquences négatives dans toute la mesure du possible, une approche équilibrée de la migration irrégulière, la prise en compte des considérations humanitaires, le respect de l'unité familiale, et enfin des structures décisionnelles et un système de gouvernance migratoire garantissant que tout se fait dans les règles et que tous les partenaires concernés ont voix au chapitre.

⁹ La situation de vulnérabilité particulière des migrants découlant des situations d'exploitation ou faisant suite à un épisode de traite seront explorées plus en détail dans le deuxième atelier d'intersession *Traite et exploitation des migrants: veiller à la protection de leurs droits humains*, 9-10 juillet 2009.

Il existe un lien manifeste et nécessaire entre la **législation migratoire** d'un Etat et sa **politique migratoire**, qui influent l'une sur l'autre et se confortent réciproquement. En guise de première étape, il faut que la politique, les procédures et la législation migratoires nationales soient rendues compatibles avec les normes internationales en matière de droits de l'homme, normalement par la ratification des traités pertinents et l'incorporation des clauses qu'ils contiennent dans le droit national. L'intégration réussie des droits de l'homme dans la politique, les programmes et les pratiques en matière de gouvernance migratoire dépend de plusieurs conditions sous-jacentes importantes, et est facilitée par elles, à savoir: a) les capacités, la cohérence dans la prise de décision, c) une prise de conscience, et d) la coopération.

a) **La capacité effective** à appliquer et observer les droits de l'homme permet de faire prendre effet, dans la réalité quotidienne des migrants, aux droits prévus dans les textes. Les capacités requises s'imposent pour veiller à ce que les droits de l'homme soient ancrés dans les textes de loi nationaux, moyennant l'action législative et sa réforme, s'il y a lieu. Les capacités requises dans les domaines de l'administration, de la répression et de la responsabilisation sont autant de moyens supplémentaires permettant de veiller à l'observation effective des droits de l'homme. La formation aux fondamentaux des droits de l'homme et à leur applicabilité aux migrants, pour les décideurs, les fonctionnaires gouvernementaux, les services d'immigration, les gardes-frontière, la police et autres acteurs concernés, constitue une étape essentielle de l'incorporation des droits de l'homme dans leurs pratiques quotidiennes autour de la question migratoire.

b) **La cohérence de la prise de décision**, s'agissant de la question des droits de l'homme dans le contexte migratoire, est tributaire de deux facteurs. Premièrement, l'interaction entre différentes politiques. Dans un domaine aussi transversal que la migration, différentes institutions gouvernementales ont des compétences qui influent sur le volet « droits de l'homme » de la politique migratoire en général. C'est ainsi que la manière dont un ministre de l'intérieur gère les contrôles aux frontières, un ministre

des affaires sociales façonne la politique d'intégration, un ministre de la santé gère la santé publique, ou un ministre du travail fixe des normes en matière d'emploi se répercute directement sur la mesure dans laquelle les droits humains des migrants sont effectivement respectés. Deuxièmement, la cohérence politique vise à éviter les fausses notes et à rechercher les synergies entre les politiques connexes quoi que distinctes, tout en favorisant les objectifs spécifiques de chacune. Entre autres domaines, la migration est liée à l'économie, aux affaires sociales, à l'emploi, au commerce, à la santé, à l'environnement, à la sécurité et au développement. Dans bon nombre de ces domaines, les normes en matière de droits de l'homme jouent un rôle important.

- c) La jouissance des droits et la prévention des abus exigent une prise **de conscience des droits**. Les individus doivent avoir accès à des informations complètes et objectives quant à leurs droits et leurs responsabilités en tant que migrants, vis-à-vis de leur propre pays, du pays de destination, de leurs employeurs et d'autres parties prenantes. Cette prise de conscience doit s'opérer avant même le départ du pays d'origine, mais elle garde toute son importance à l'arrivée dans le pays d'accueil. Il faut ici avoir à l'esprit les difficultés auxquelles se heurtent les immigrants dans un environnement où ils se trouvent souvent isolés et où la langue, la culture, les obligations légales et les procédures administratives leur sont peu familières. L'existence de telles informations et l'accès à des leviers d'intervention efficaces pour remédier aux cas de violation revêtent une importance réelle et mettent en lumière le rôle des réseaux sociaux et autres auxquels peuvent appartenir les migrants, tels que les syndicats. La connaissance de leurs droits est essentielle pour les migrants eux-mêmes, mais il faut aussi une prise de conscience des droits et des responsabilités mutuelles de la part des migrants et des autres acteurs, notamment ceux qui ont la responsabilité de faire appliquer le droit sur le terrain.

d) La notion de **responsabilité partagée** – et l'importance de la coopération de manière plus générale – a déjà été évoquée.¹⁰ En s'engageant dans des efforts mondiaux et régionaux de coopération en matière migratoire, et notamment dans des processus consultatifs régionaux et d'autres efforts multilatéraux, les Etats peuvent échanger des préoccupations, des expériences et des solutions concernant la protection des droits humains des migrants. Les dispositions en matière de droits de l'homme appliquées aux migrants peuvent concerner différentes pratiques de coopération: c'est ainsi que le fait d'amplifier les filières de migration régulières, par exemple, présente un intérêt direct au niveau de l'atténuation du risque de violation des droits de l'homme lié à la migration irrégulière. Il importe de mentionner à cet égard la coopération entre les pays d'origine et les pays de transit et de destination dans la fourniture d'une aide consulaire et la protection des migrants. Tenant compte du fait que la responsabilité des pays d'origine en matière de protection de leurs ressortissants ne cesse pas d'exister lorsque les migrants quittent leur pays, cette mesure constitue un instrument potentiellement puissant pour ce qui est de faire respecter les droits humains des migrants à tout moment et en tout lieu, à commencer par l'arrivée et l'intégration dans le pays d'accueil, jusqu'au retour, forcé ou non, en passant par l'emploi et les relations de travail, ou des situations dans lesquelles les migrants sont confrontés à des procédures légales ou à la détention.

Le respect effectif des droits de l'homme et la prise de conscience des droits et responsabilités mutuels sont des éléments significatifs de la quête de relations harmonieuses et bénéfiques entre les migrants et les sociétés.¹¹ Un dialogue entre migrants

¹⁰ On trouvera de nombreux exemples concrets de coopération dans le document de travail de la table ronde 1.1 *La protection des droits des migrants – Une responsabilité partagée* du Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD) 2008 et dans le rapport du FMMD 2008, l'un et l'autre accessibles à l'adresse <http://government.gfmd2008.org/>

¹¹ Voir également le Dialogue international sur la migration, n° 11 *Migrants et sociétés d'accueil – des partenariats prometteurs* (2008), disponible à l'adresse <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=20084>

et communautés d'accueil basé sur les principes qui régissent les droits de l'homme peut aider à combattre quelques-unes des conceptions erronées et des suspicions à l'endroit des migrants, lesquelles peuvent aboutir à des marques d'hostilité ouvertes et de discrimination, et déboucher sur un risque de criminalisation des migrants, et particulièrement des migrants irréguliers. C'est là une tâche importante qui incombe aux gouvernements, mais aussi aux organismes de la société civile et aux médias. Les droits sociaux, tels que celui d'avoir accès à un logement adéquat, à l'éducation et à la santé, aux services sociaux et à la sécurité sociale, ainsi que les droits des enfants migrants, revêtent une importance toute particulière lorsque se pose la question de l'intégration. La capacité réelle à faire appliquer le principe de non-discrimination revêt une importance essentielle à cet égard. Par ailleurs, le droit des migrants à prendre part aux processus décisionnels, dans leur pays comme à l'étranger, ainsi que le prévoient les instruments régissant les droits civils et politiques, peut être garanti par des partenariats novateurs incluant les structures de gouvernement locales et municipales ou la coopération avec les pays d'origine par le biais de l'aide à la participation au processus électoral hors du pays.

Le **marché du travail** est un autre champ d'action important dans lequel les principes régissant les droits de l'homme et les normes internationales en matière d'emploi ont toute leur importance.¹² Un environnement réglementé non discriminatoire et protecteur suppose notamment un recrutement éthique, l'égalité de traitement et des conditions de travail, une surveillance des employeurs, et l'accès à la sécurité sanitaire et sociale de base. L'élaboration de relations et d'une coopération efficaces entre les travailleurs migrants, les gouvernements, les employeurs, les

¹² A citer plus particulièrement la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (traitant notamment de l'abolition du travail forcé, de la suppression du travail des enfants, des droits syndicaux et de la non-discrimination en matière d'emploi, comme le disposent les huit conventions majeures de l'OIT); les conventions susmentionnées de l'OIT n° 97 (révisée, 1949) et 143 (1975), ainsi que le cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre: principes et lignes directrices non contraignants pour une approche des migrations de main-d'œuvre fondée sur les droits.

recruteurs et les syndicats sont particulièrement importants à cet égard. Les employeurs et les recruteurs doivent être pleinement informés de leurs droits et de leurs obligations à l'égard des travailleurs migrants, et vice versa, cependant qu'il faut disposer de moyens pour effectuer par exemple des inspections et assurer une supervision visant à vérifier que les droits de l'homme et les normes en matière d'emploi sont respectés. En outre, il faut prêter attention également aux groupes spécialement vulnérables de migrants qui sont plus particulièrement l'objet de préoccupations, tels que les travailleurs peu qualifiés, les migrants engagés comme employés de maison ou dans l'industrie du sexe, les travailleurs migrants sous contrat temporaire et ceux employés dans les secteurs non réglementés et dans l'économie informelle.

En conclusion, les droits de l'homme sont des éléments constitutifs critiques de toute approche globale de la gouvernance en matière migratoire, où les objectifs multiples que sont la protection du bien-être, la sécurité et la dignité des migrants et des sociétés et la gestion des mouvements de personnes ne font plus qu'un. La prévention, la promotion, la protection et les mesures correctives apparaissent comme des concepts clés, tout comme la notion de responsabilité partagée, le tout dans l'optique de surmonter les obstacles que rencontrent les migrants dans la jouissance de leurs droits humains. Le premier atelier d'intersession de l'IDM 2009 vise à faire se poursuivre le débat entre les Etats, les organisations internationales et les partenaires de la société civile et du secteur privé, mais aussi en leur sein, après l'impulsion donnée dans le cadre du FMMD et dans d'autres enceintes.

PARTIE II:
LA TRAITE DES PERSONNES
ET L'EXPLOITATION DES
MIGRANTS : VEILLER À LA
PROTECTION DE LEURS
DROITS HUMAINS

RAPPORT DE L'ATELIER

INTRODUCTION

Il est indispensable de veiller au respect des droits de l'homme à chaque étape du cycle migratoire si l'on veut préserver les migrants de la vulnérabilité et des abus, en particulier de l'exploitation et de la traite. Tous les migrants ont des droits fondamentaux et doivent pouvoir bénéficier de diverses formes de protection et d'assistance, quel que soit leur statut ou la catégorie administrative à laquelle ils appartiennent. Une attention particulière est portée à la traite des personnes, en raison de ses liens avec le crime organisé et de la gravité des atteintes aux droits humains, surtout depuis l'adoption en 2000 du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. Ce protocole, dit de Palerme, énonce des règles et encourage les Etats à coopérer pour lutter efficacement contre la traite des personnes. Une meilleure perception du phénomène a conduit à instituer un nombre croissant de cadres juridiques et politiques à l'échelle nationale, régionale et internationale.

Les victimes de la traite ne sont pas seules à souffrir d'exploitation et de mauvais traitements. La question est plus vaste et plus profonde ; beaucoup de migrants qui subissent des violences et des abus n'ont jamais été victimes de la traite. Autrement dit, toutes les victimes de la traite sont exploitées, mais tous les migrants exploités ne sont pas victimes de la traite. Il est bon de souligner à cet égard que, si les migrants en situation irrégulière sont en général plus vulnérables que les personnes qui résident légalement à l'étranger, ces dernières ne sont nullement

à l'abri d'une violation de leurs droits humains. Par exemple, une employée de maison qui a migré en vertu d'un régime officiel mais qui est obligée de travailler dans des conditions qui s'apparentent à l'esclavage n'est sans doute pas, au sens strict du terme, victime de la traite et ne peut donc demander à bénéficier de la protection prévue dans de telles situations. Vu la difficulté d'identifier les victimes de la traite et de définir clairement l'exploitation, il est important d'adopter des mesures larges qui non seulement répondent aux besoins de catégories particulières de personnes, mais assurent aussi la protection de tous les migrants qui sont, ou sont susceptibles d'être victimes d'exploitation et de la traite d'êtres humains.

L'ATELIER

L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a tenu deux ateliers dans le cadre du Dialogue international sur la migration (IDM) au cours de l'année 2009. Le premier s'est déroulé en mars et avait pour thème *Le respect effectif des droits humains des migrants : une responsabilité partagée*. On y a réaffirmé la place prépondérante que les droits de l'homme devraient occuper dans la gestion de la migration. Le second atelier a été consacré à *La traite des personnes et l'exploitation des migrants : Veiller à la protection de leurs droits humains*. Il portait sur les situations particulières de vulnérabilité découlant de la migration, à savoir l'exploitation et, plus particulièrement, l'exploitation par la traite des personnes, dans le contexte plus vaste de l'examen du rôle des droits humains dans la gestion de la migration. Plus de 200 personnes, représentant 69 gouvernements, 12 organisations internationales et 13 organisations non gouvernementales ont participé à ce dernier atelier. Les médias, le monde universitaire et le secteur privé étaient également présents. Les enseignements et méthodes présentés ci-après découlent des débats de cet atelier, qui a eu lieu les 9 et 10 juillet 2009¹. Certains exemples sont tirés des échanges qui ont eu lieu lors de la quatre-vingt-dix-huitième

¹ De plus amples informations sur l'atelier se trouvent sur le site Internet de l'OIM, à l'adresse <http://www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/international-dialogue-migration/intersessional-workshops/ensuring-protection-of-human-rights/lang/fr>.

session du Conseil de l'OIM, le 25 novembre 2009, sur la question des droits de l'homme et de la migration².

Les objectifs de l'atelier étaient les suivants :

- réunir les gouvernements et les autres parties prenantes pour qu'ils confrontent leurs expériences, méthodes et enseignements tirés dans le domaine de la protection et de l'assistance des migrants qui souffrent d'exploitation et de mauvais traitements, par suite ou non de la traite des personnes ;
- donner aux Membres de l'OIM l'occasion de déterminer comment les moyens mis en œuvre pour sauvegarder les droits humains des migrants pourraient améliorer la protection et l'assistance offertes aux victimes de la traite et prévenir l'exploitation en renforçant l'autonomie des personnes menacées ;
- échanger des idées novatrices sur les partenariats multipartites qui pourraient être créés à tous les stades du processus migratoire en vue de répondre aux besoins des migrants vulnérables et d'atteindre les objectifs politiques des gouvernements en matière de lutte contre la traite des personnes et l'exploitation des migrants.

² De plus amples informations sur l'IDM dans le cadre de la quatre-vingt-dix-huitième session du Conseil de l'OIM, en novembre 2009, sont affichées à l'adresse <http://www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/international-dialogue-migration/council-sessions/human-rights-and-migration-2009/cache/offonce/lang/fr>.

ENSEIGNEMENTS TIRES ET METHODES EFFICACES

1. Etablir des cadres juridiques qui permettent de lutter concrètement contre tous les aspects de la traite des personnes et d'autres formes d'exploitation.

La première chose à faire pour prévenir la traite des personnes, empêcher l'exploitation des migrants et protéger les personnes qui subissent de telles pratiques est de mettre en place des cadres juridiques efficaces qui s'appuient sur les droits de l'homme, dans les pays d'origine comme dans les pays de destination. La dernière décennie a été marquée par l'adoption de multiples lois visant à lutter contre la traite des personnes, y compris l'instauration d'instruments régionaux et internationaux. On s'est surtout efforcé de criminaliser le phénomène et de resserrer la coopération entre les Etats au niveau de l'application. Il a été longuement question du fait que la traite des personnes relevait aussi des droits de l'homme, mais peu de mesures concrètes ont été prises dans ce sens. La nécessité de protéger les victimes et de leur prêter secours est davantage reconnue aujourd'hui. Le cas particulier de la traite doit être abordé, de préférence, dans l'optique plus large de l'exploitation des migrants. Un cadre cohérent est nécessaire pour garantir le respect des droits humains de tous les migrants, quel que soit leur statut ou la catégorie administrative à laquelle ils appartiennent. Outre ces dispositions, il est impératif que des normes internationales du travail viennent compléter tout régime destiné à combattre la traite des personnes et l'exploitation des

migrants. Si les normes et instruments régionaux et internationaux composent dès à présent une architecture complexe, il convient dorénavant d'accorder une plus grande attention à leur transposition dans les cadres politiques et législatifs nationaux et à leur application pratique.

- **Mettre en œuvre le cadre international existant de lutte contre la traite des personnes.** Le fondement juridique de la lutte contre la traite des personnes se trouve dans la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée de 2000 et dans le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (dit Protocole de Palerme) qui la complète. Celui-ci est l'instrument le plus récent et le plus détaillé sur la question. Plusieurs dispositifs régionaux s'appuient sur ce texte, notamment la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.
 - Les mécanismes de coopération régionale peuvent aider les Etats à formuler et appliquer des lois adaptées. S'appuyant sur le Protocole de Palerme susmentionné, le Processus de Bali sur le trafic illicite d'êtres humains, la traite des personnes et la criminalité transnationale connexe a établi une législation type dont s'inspirent les textes juridiques adoptés par plusieurs Etats.
- **Mettre en œuvre les normes internationales relatives aux droits de l'homme.** La compatibilité des lois nationales avec les normes internationales est indispensable si l'on veut bâtir un cadre juridique apte à protéger comme il convient les droits humains des migrants. Ratifier et mettre en œuvre les instruments fondamentaux qui existent constitue donc une étape importante dans ce sens. Qui plus est, inclure dans la législation l'obligation de respecter les droits de l'homme est dans l'intérêt des victimes de la traite comme des instances chargées de l'application de la loi, puisque les personnes concernées seront sans doute plus disposées à révéler leur situation si leur protection est assurée.

- Les participants à l'atelier ont indiqué à maintes reprises que plusieurs instruments étaient extrêmement utiles pour compléter les cadres d'application de la loi, par exemple le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant.
- De nombreux participants ont invité les pays à ratifier la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille adoptée en 1990, qui vise à mieux faire respecter les droits humains des migrants.
- **Intégrer le droit du travail dans les cadres juridiques destinés à combattre la traite des personnes et l'exploitation des migrants.** Certaines dispositions du droit international du travail touchant à la protection des droits des travailleurs migrants peuvent servir de base commune à l'élaboration des lois nationales. Lors de cet exercice, il est particulièrement important de veiller à englober tous les groupes vulnérables : en effet, les lois de nombreux pays ne s'appliquent pas au travail agricole ou au travail domestique, secteurs qui emploient de nombreux migrants et dans lesquels les risques d'exploitation et d'abus sont particulièrement élevés.
 - La Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail que l'Organisation internationale du travail a adoptée en 1998 énonce quatre règles de base : l'élimination de toute forme de travail forcé, l'élimination de la discrimination, l'abolition du travail des enfants et la liberté d'association. Ces droits constituent une bonne assise pour combattre la traite et l'exploitation au sein de la population active.
 - En Indonésie, aux termes de la Loi n°39 sur l'emploi et la protection des nationaux à l'étranger promulguée en 2004, l'embauche de travailleurs indonésiens à l'étranger nécessite la signature d'un accord bilatéral avec le pays

de destination ou l'existence, dans celui-ci, de lois qui protègent efficacement les droits des migrants employés dans les secteurs formels et informels.

- **Comblent le fossé entre l'application théorique des droits de l'homme et la jouissance pratique de ces droits.** Il faut pour cela promouvoir les droits humains à tous les échelons d'application des règlements et auprès de tous les intervenants dans le processus migratoire. Les instances gouvernementales et autres responsables ne disposent pas toujours des capacités et des moyens nécessaires pour s'acquitter des obligations qui leur incombent dans ce domaine.
 - Au Nigéria, les fonctionnaires chargés de la lutte contre la traite des personnes reçoivent dans le cadre de leur formation des recommandations concrètes sur l'application des normes relatives aux droits de l'homme afin de faciliter le respect de ces principes dans l'exercice quotidien de leurs fonctions.
- **Offrir des recours accessibles.** Les migrants ont pleinement le droit de s'adresser aux organes chargés de régler les différends, tels que les tribunaux du travail, et d'obtenir réparation dans leur pays d'accueil et leur pays d'origine. Les associations de défense des droits des expatriés ainsi que les syndicats peuvent procurer une aide et des avis juridiques très utiles pour veiller à l'application pleine et entière des politiques et régimes en vigueur.
 - L'organisme de soutien Global Workers Justice Alliance a mis en place des mécanismes de formation des avocats dans les pays d'origine d'Amérique centrale et aux Etats-Unis d'Amérique, afin d'aider les travailleurs migrants à faire respecter leurs droits et à obtenir réparation en cas de violation.
- **S'assurer que des poursuites sont engagées.** Les participants ont insisté sur l'importance de déterminer les responsabilités et de poursuivre les auteurs d'atteintes aux droits de l'homme. Plus particulièrement dans le cas de la traite des personnes, qui est souvent liée au crime organisé, les poursuites non

seulement préservent la sécurité de l'Etat, mais permettent aussi de combattre les formes graves de mauvais traitements dont souffrent les victimes.

- A Malte, les dix centres de réception établis sur l'île lancent une enquête dès qu'un cas présumé de traite lié à la migration irrégulière est signalé à la police par l'Organisation pour l'intégration et la protection sociale des demandeurs d'asile.
- Au Nigéria, la création de l'Agence nationale pour l'interdiction de la traite des êtres humains et autres questions connexes, aux fins d'abolir la traite des personnes, a accru le nombre de poursuites judiciaires et a permis d'arrêter beaucoup plus de trafiquants entre 2004 et 2009. En 2008, 23 affaires portées devant les tribunaux ont abouti à des condamnations.
- **Faciliter l'exportation des droits et l'instauration d'une « justice transfrontière ».** Il est important que les migrants ne perdent pas le bénéfice de leurs droits quand ils quittent le territoire sur lequel ces droits sont reconnus, par exemple en matière de travail. Instaurer une justice transfrontière, c'est faire en sorte que les droits ne cessent pas dès l'instant où l'on change de pays, que les migrants puissent les « emporter chez eux », percevoir encore des indemnités ou des arriérés de salaire et bénéficier de l'aide juridique dont ils pourraient avoir besoin.
- La fédération syndicale internationale Building and Woodworkers International a créé pour les employés du bâtiment un passeport qui garantit la continuité des droits du travail à la main-d'œuvre qui se déplace en Asie du Sud-Est.

2. Elaborer des politiques globales de lutte contre la traite des personnes et l'exploitation des migrants dans le cadre général de la gestion de la migration.

La question de la traite des personnes et de l'exploitation des migrants est vaste et complexe : le phénomène a de multiples causes, dont la pression migratoire dans les pays d'origine et la demande de main-d'œuvre bon marché, soumise et mal protégée dans les pays de destination, met en jeu de nombreux acteurs au fil du temps et s'observe dans de nombreuses sphères de la société et secteurs de l'économie. La vulnérabilité extrême des victimes s'explique par la gravité des sévices subis, qui comprennent souvent des violences physiques, sexuelles et psychologiques, et par la situation de précarité vécue dans le pays de destination, car ces personnes dépendent de leur employeur, du trafiquant ou du passeur et sont parfois (mais pas nécessairement) en situation irrégulière. Il en résulte que des approches segmentées, par exemple combattre la traite des personnes sans s'inquiéter de la protection des migrants en général, ont peu de chances de porter des fruits. Il est tout aussi important de prendre des mesures qui s'attaquent directement au phénomène que d'analyser les facteurs structurels, notamment les régimes de migration et les normes du travail, qui peuvent sans le vouloir favoriser les pratiques d'exploitation. Des politiques globales couvrent l'éventail complet des modes d'action des pouvoirs publics : de la prévention de la traite et l'exploitation à l'assistance aux victimes, en passant par l'adoption et l'application d'une législation pénale, et de lois sur le travail et les droits de l'homme.

- **Adopter la stratégie des quatre « P » – prévention, protection, poursuites et partenariats.** Cette approche a été présentée tout au long de l'atelier comme un bon moyen de combattre la traite des personnes. Il est crucial toutefois de trouver un juste équilibre entre ces quatre éléments pour que l'action engagée soit efficace.
 - Au Nigéria, l'Agence nationale pour l'interdiction de la traite des êtres humains et autres questions connexes a adopté cette stratégie dans sa démarche globale

de lutte contre les diverses formes de violation des droits humains et leurs ramifications. Elle poursuit les trafiquants, informe les migrants potentiels des risques d'une migration mal préparée et assure la protection des victimes.

- **Renforcer la coordination interministérielle.** Une stratégie globale de lutte contre la traite des personnes et l'exploitation des migrants met en jeu plusieurs acteurs gouvernementaux, par exemple ceux qui s'occupent de la migration, du travail, de la santé, de la protection sociale et de la justice. Des pays très différents, tels l'Angola, le Brésil, le Kenya, le Nicaragua, le Nigéria, la Norvège et le Royaume-Uni, ont institué avec succès des comités interministériels au sein desquels les diverses branches du gouvernement s'occupant de la question peuvent communiquer et coordonner leur action.
 - Au Brésil, le Conseil national de l'immigration est dirigé par le Ministre du travail et de l'emploi. Il rassemble, outre certaines instances gouvernementales, des représentants de la société civile, du milieu de la recherche et de la diaspora brésilienne.
- **Ne pas mettre excessivement l'accent sur l'offre que crée la migration.** La demande de main-d'œuvre et de produits bon marché est aussi l'une des grandes causes de la traite des personnes et de l'exploitation des migrants. Il est primordial de s'intéresser davantage à l'aspect « demande » de la question et de tenir compte du rôle des personnes qui, dans les pays de destination, alimentent la traite et l'exploitation de migrants. Le tourisme, par exemple, est un secteur où les formes de travail et la demande peuvent accroître les risques.
 - Au Kenya, le tourisme sexuel a engendré la traite d'enfants à l'intérieur du pays, des zones rurales vers les villes fréquentées par les étrangers. Le gouvernement a entre autres encouragé les hôteliers à signer le Code de conduite pour la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle dans le tourisme et l'industrie des voyages dans le but de s'attaquer à ce fléau.

- **Tenir compte de l'incidence négative des politiques migratoires restrictives sur les droits des migrants en situation irrégulière.** Des politiques visant à exclure les étrangers qui ne sont pas autorisés à séjourner sur le territoire peuvent être incompatibles avec les mesures destinées à protéger les droits humains des migrants exploités, y compris les victimes de la traite. Il est important de savoir que des régimes migratoires excessivement restrictifs risquent d'alimenter la migration irrégulière et, par conséquent, de favoriser la traite et l'exploitation d'êtres humains. Etablir des voies légales de migration en fonction des besoins du marché du travail est indispensable si l'on veut freiner les mouvements irréguliers et leurs terribles conséquences, tout en favorisant le respect de la dignité humaine et du bien-être des migrants.
- **Bien saisir les tendances en recueillant des données et des informations.** Les politiques et programmes qui s'attaquent à la traite et à l'exploitation se heurtent fréquemment au manque de données et de statistiques compatibles qui permettraient d'identifier les groupes cibles et de dégager des nouvelles questions qui se posent et les lacunes à combler à mesure qu'évoluent les tendances de la traite. Les participants ont souligné l'importance de la recherche dans tous les aspects de la lutte contre la traite et l'exploitation, car elle favorise la prévention, améliore les connaissances, les programmes et les soins aux victimes, et facilite les enquêtes et les poursuites. Les organismes internationaux peuvent contribuer au renforcement des capacités de recherche, par exemple en recueillant et uniformisant les données et statistiques.
 - La Base de données mondiale sur la lutte contre la traite de l'OIM réunit des informations sur les itinéraires de la traite et établit le profil des victimes afin d'aider à déceler de nouvelles tendances et pratiques.

3. Intégrer la question des droits humains dans les politiques de lutte contre la traite et l'exploitation sur le lieu de travail.

Il ne fait aucun doute que le milieu du travail est un secteur critique lorsqu'on veut prévenir l'exploitation. Les organisations d'employeurs et de travailleurs intensifient depuis quelques années leurs efforts pour combattre le travail forcé, et ont mis en place quelques bonnes pratiques dans les entreprises et les syndicats. Il appartient bien entendu aux pouvoirs publics de réglementer les conditions de travail et de fixer les procédures à suivre pour l'embauche de non-nationaux afin de garantir leurs droits. Les participants ont rappelé à plusieurs reprises l'importance de surveiller les secteurs peu réglementés, tels que l'agriculture et le travail domestique, où les risques d'exploitation sont grands et les abus généralement cachés. La prévention doit se faire tout au long du cycle migratoire : lors du recrutement, pendant la période d'emploi et au moment du retour dans le pays d'origine.

- **Réglementer les conditions de recrutement et d'emploi des migrants.** Les Etats ont à leur disposition différents outils pour faire reculer les pratiques d'embauche et de travail qui accentuent la vulnérabilité des travailleurs migrants. Voici quelques priorités en la matière :
 - Réglementer les droits d'embauche demandés par les recruteurs ou les agences de placement, afin que les migrants ne déboursent pas des montants exorbitants et ne soient pas asservis à leur employeur en raison de dettes qu'ils ont contractées.
 - Revoir les mécanismes de parrainage dans lesquels le visa ou le permis de travail est lié à un employeur donné. Dans de tels régimes, le migrant ne peut changer d'emploi, par exemple en cas d'exploitation, sans perdre le droit de rester dans le pays de destination. Une telle dépendance à l'égard de l'employeur quant au statut migratoire amplifie la vulnérabilité du travailleur et l'empêche de signaler les abus. Dans le Royaume de

Bahreïn, le Décret ministériel n° 79 sur la liberté de circulation des travailleurs sous contrat a aboli le système de parrainage appelé « kafil ». De même, en 2006, lorsque le Gouvernement du Royaume-Uni a envisagé de supprimer les droits associés au visa des employés de maison étrangers, dont celui de changer d'employeur, l'ONG de défense des droits des travailleurs domestiques Kalayaan a réussi à faire fléchir les autorités afin d'offrir une possibilité de repli aux victimes d'exploitations.

- **Renforcer les capacités permettant de mieux surveiller la situation des migrants sur le lieu de travail.** Il incombe aux gouvernements, en particulier aux ministères du travail, de réglementer et de surveiller les pratiques des agences et des employeurs, ainsi que les conditions réelles de travail, afin d'empêcher l'exploitation et la traite des personnes. Des formations sont nécessaires pour mieux faire connaître les droits de l'homme et les normes du travail, et la façon dont ils s'appliquent aux migrants en situation régulière ou irrégulière, et permettre aux fonctionnaires, notamment les inspecteurs du travail, de reconnaître les situations d'exploitation et de traite. Les formations spécialisées sur la lutte contre la traite d'êtres humains qui sont dispensées aux forces de police, aux douaniers et aux inspecteurs du travail et du bâtiment peuvent aussi renforcer les capacités sur le terrain.
 - Le Centre de la traite des êtres humains du Royaume-Uni a organisé à l'intention des fonctionnaires une session de formation pilote leur expliquant, entre autres, comment l'exploitation mène au travail forcé et les différences qui existent entre les victimes de la traite et les travailleurs migrants exploités.
- **Accorder une attention particulière aux secteurs non réglementés, en particulier le travail domestique.** Il a longuement été question du travail domestique lors de l'atelier, car ce secteur échappe au contrôle des organismes de réglementation ; de plus, les syndicats y sont rarement présents et les abus n'apparaissent pas au grand jour. Cette catégorie professionnelle est bien connue pour ses

heures de travail excessives, l'insuffisance de temps de repos, le non-versement de salaires, les risques sanitaires et d'autres pratiques abusives. La surreprésentation des femmes migrantes dans le travail domestique et les soins aux personnes accroît encore les risques d'exploitation et de mauvais traitement, y compris la violence fondée sur le genre et les sévices sexuels.

- **Autonomisation des travailleurs migrants grâce à leur participation à des syndicats**, acteurs essentiels de la défense des droits et de l'accès à l'aide juridique. Plusieurs participants ont souligné que tous les travailleurs, qu'ils soient nationaux ou étrangers, en situation régulière ou irrégulière, devraient avoir le droit de constituer un syndicat ou d'en faire partie sans craindre des représailles de la part de l'employeur ou du gouvernement. Les associations de travailleurs du monde entier reconnaissent que les migrants qui jouissent de ce droit risquent moins d'être exploités et sont mieux armés pour saisir la justice et demander réparation en cas d'atteintes à leurs droits.

- A Hong Kong, un groupe d'employés de maison originaires d'Indonésie a constitué l'Indonesian Migrant Worker Union, un syndicat qui fait pression sur le gouvernement afin d'obtenir de meilleures conditions de travail pour tous, y compris sur le plan des rémunérations et des jours de congé. Les travailleurs qui en sont membres jouissent effectivement de meilleures conditions de travail que les Indonésiens qui ont migré vers des pays où ils n'ont le droit ni de former un syndicat ni d'en faire partie.

- **Rapprocher les politiques migratoires et les besoins du marché du travail**, en offrant des possibilités de migration légale appropriées. On sait que l'élargissement du fossé entre l'offre et la demande de main-d'œuvre crée des conditions propices à l'exploitation par des employeurs peu scrupuleux et des trafiquants et passeurs malveillants. Il faut donc veiller à ce que les gouvernements et les recruteurs dirigent de manière efficace et éthique les travailleurs vers des voies sûres, légales, humaines et ordonnées de migration.

- Le Brésil a simplifié en 2008 les démarches à entreprendre pour obtenir un visa de travail afin de faciliter l'entrée de travailleurs en provenance de pays voisins.
- **Inciter les entreprises à lutter contre l'exploitation des travailleurs.** Les milieux économiques ont tout à gagner de mesures réprimant la traite des personnes. En plus de créer une bonne image auprès des consommateurs, des investisseurs, des pouvoirs publics et des communautés locales, le respect de règles d'éthique dans le travail améliore le bien-être de la main-d'œuvre, augmente la productivité et préserve les chaînes d'approvisionnement mondiales.
 - A l'issue d'un dialogue avec des partenaires du secteur privé, un pacte en faveur de conditions de travail décentes dans le secteur de l'habillement a été adopté en 2008 dans l'Etat de São Paulo, au Brésil. Il a été signé par le gouvernement, le secteur privé et les associations de migrants.
 - Le Mouvement international des femmes pour la paix Suzanne Mubarak a lancé en 2006 une campagne mondiale destinée à aider les entreprises à mettre sur pied des programmes internes et externes de lutte contre la traite des personnes. Plusieurs mesures leur ont été suggérées : promouvoir des méthodes de recrutement éthiques, justes et respectueuses des droits de l'homme, adopter ou revoir les codes de conduite à l'égard des employés et des sous-traitants, apprendre au personnel à reconnaître les conditions d'abus, etc.

4. Offrir aux victimes de la traite et aux migrants exploités la protection et l'assistance dont ils ont besoin et se soucier des plus vulnérables.

Il est possible, par des mesures adaptées, de déterminer les besoins des victimes d'exploitation et de leur offrir la protection et l'aide nécessaires. Les participants à l'atelier ont souligné qu'il est beaucoup plus difficile d'identifier les victimes de la traite,

surtout parce que l'on comprend mal cette notion et parce que le problème est complexe. Mais cela ne doit pas empêcher de prêter toute l'assistance requise. Une méthode axée sur les besoins convient particulièrement bien dans ce genre de situation : elle permet de protéger et d'aider tous les migrants exploités, dans le respect de leurs droits humains et indépendamment de leur statut ou de la catégorie administrative dont ils relèvent, tout en prévoyant des mesures spécifiques pour les victimes de la traite, comme l'exigent les instruments pertinents.

- **Améliorer l'accueil des migrants dans les pays de transit et de destination.** L'accueil des migrants vulnérables dans les pays de transit et de destination, dont les victimes de la traite, est une étape cruciale dans l'aide apportée à tous les groupes de migrants, y compris les membres de la famille, les familles monoparentales qui comptent des enfants mineurs, les personnes âgées, les handicapés et les victimes de traumatismes. Renforcer les capacités des organismes gouvernementaux et des autres partenaires est encore plus déterminant dans le cas de flux migratoires mixtes, composés de groupes divers qui présentent des vulnérabilités et des besoins variés et qui se trouvent généralement en situation irrégulière.
 - Le projet Praesidium Lampedusa (administré conjointement par le gouvernement de l'Italie, l'OIM, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et la Croix-Rouge italienne) vise à renforcer les capacités d'accueil pour faire face aux flux mixtes. Il s'intéresse plus particulièrement aux mineurs non accompagnés et aux victimes de traumatismes.
- **Renforcer les capacités d'identification des organismes et fonctionnaires qui sont en contact direct avec les migrants.** L'identification des victimes de la traite demeure la principale difficulté pour faire appliquer les mesures de protection et veiller à ce que chacun jouisse de l'ensemble de ses droits et reçoive une aide adaptée à sa situation.
 - Un projet-pilote interorganisations mené par le Centre de la traite des êtres humains du Royaume-Uni, en étroite collaboration avec l'ONG de défense des droits des

travailleurs domestiques Kalayaan, a permis d'élaborer et de tester avec succès un mécanisme d'aiguillage national grâce auquel les victimes de la traite sont convenablement identifiées et dirigées vers les autorités compétentes.

- A Malte, l'identification des catégories de migrants et de leurs vulnérabilités est confiée à une équipe d'évaluation des adultes vulnérables et, dans le cas de mineurs non accompagnés, à une équipe d'évaluation en fonction de l'âge.
- **Adapter les interventions aux besoins de chaque migrant.**
Il n'existe pas de solution universelle quand il s'agit de répondre aux besoins des personnes vulnérables, d'autant que la vulnérabilité est un processus évolutif qui ne fait souvent qu'empirer. Tout en reconnaissant que les victimes de la traite ont subi des expériences comparables et vécu dans des conditions similaires, les organisations et les fonctionnaires se doivent de prendre en compte et de respecter les particularités de chaque personne et, dans la mesure du possible, de dispenser une assistance personnalisée en cas de stress post-traumatique, et en matière de conseils juridiques et de logement.
 - A Malte, des fonctionnaires se sont aperçus de la nécessité de répondre à certains besoins, par exemple offrir la possibilité de consulter des professionnels en psychiatrie multiculturelle, pour mieux accueillir et identifier les victimes.
- **Elaborer des mesures qui tiennent compte des vulnérabilités des femmes migrantes.** Contrairement à ce que l'on pense généralement, intégrer la question de l'égalité des sexes dans les programmes et politiques visant le respect des droits de l'homme ne signifie pas se centrer uniquement sur les problèmes que rencontrent les femmes, mais plutôt adopter des dispositions correspondant aux besoins à la fois des hommes et des femmes. Il faut toutefois rappeler que les femmes et les jeunes filles sont plus vulnérables à certaines formes d'abus. Un exemple de mesure de ce type est le soutien offert aux femmes migrantes en matière de logement et d'aide psychologique. Ces programmes peuvent être conçus et mis

en œuvre en coopération avec des ONG spécialisées, qui savent souvent très bien comment approcher les personnes vulnérables.

- Au Bahreïn, le refuge Dar Al Aman vient en aide aux travailleuses migrantes victimes d'exploitation et d'abus.

- **Défendre les droits des enfants menacés ou victimes d'abus.**

Les enfants ont été souvent mentionnés au cours de l'atelier comme un groupe particulièrement exposé à l'exploitation et à la traite des personnes. Faire en sorte que les travailleurs sociaux et les fonctionnaires puissent établir des relations de confiance avec les enfants migrants facilite la définition des besoins et la fourniture d'un appui adéquat. Il convient, en outre, de s'intéresser plus particulièrement au sort des enfants les plus vulnérables, par exemple les orphelins et les mineurs non accompagnés.

- Les projets financés par le Gouvernement norvégien pour lutter contre la traite des personnes, en Bosnie-Herzégovine et en Macédoine notamment, ont prouvé leur efficacité ; ils font intervenir d'autres enfants pour établir des liens et dispenser un enseignement à des mineurs. Même si ces activités sont souvent liées à l'éducation, elles s'adressent également aux jeunes qui ne sont pas scolarisés.
- Au Kenya, les enfants font l'objet d'un trafic interne à des fins de travail domestique ou d'exploitation sexuelle. Le gouvernement a réagi en incorporant la question de l'exploitation des mineurs dans de nouveaux domaines d'action. Ainsi, le Ministère du travail compte maintenant une division spéciale sur le travail des enfants, et le Ministère du tourisme a incorporé la question du tourisme sexuel touchant les mineurs dans sa législation.
- Au Nicaragua, un mécanisme a été mis en place pour aider les enfants victimes de la traite et leur permettre de retrouver leur famille dans le cadre du programme social de promotion du bien-être et de la protection des enfants intitulé *Programa Amor*.

- **Mettre en œuvre des mécanismes d'aide aux migrants en situation irrégulière.** Beaucoup de migrants irréguliers connaissent mal leurs droits et hésitent à signaler les abus qu'ils subissent. Il convient, pour contrer ce problème, d'adopter une approche axée sur les besoins, comprenant toute une série de mesures à court, moyen et long terme afin de faire respecter les droits humains des migrants en situation irrégulière, sans distinction. Il peut s'agir de garantir l'accès aux voies de recours et à la réparation, le respect du droit d'asile et la jouissance effective du droit aux soins médicaux, d'accorder un temps de réflexion, de délivrer un permis de travail ou de séjour dans le cas des victimes de la traite et de prendre les dispositions nécessaires pour que le retour dans le pays d'origine se fasse dans la dignité et la sécurité.

5. Soutenir et autonomiser les migrants et les migrants potentiels à toutes les étapes du processus migratoire.

Les personnes qui ont souffert d'exploitation ou dont les droits humains ont été bafoués, y compris dans le cadre de la traite, sont des victimes et doivent être traitées en conséquence. Cependant, il faut se garder de les voir comme des êtres passifs et sans défense, car elles ont aussi des droits, des aspirations, des projets et des objectifs qui leur sont propres. Les participants à l'atelier ont souligné l'importance de créer des conditions favorables, c'est-à-dire de ne pas victimiser les migrants mais, au contraire, de favoriser activement leur autonomie d'un bout à l'autre du cycle migratoire, de la période précédant le départ jusqu'au retour et à la réinsertion dans le pays d'origine. Rendre les migrants autonomes consiste notamment à leur faire connaître leurs droits, leurs obligations, les risques auxquels ils s'exposent et les recours dont ils disposent. Les sociétés de départ et de destination jouent un rôle crucial à cet égard, puisque leur vigilance et leurs efforts aident à déceler les situations d'abus et à faire évoluer les mentalités face à l'exploitation et à la traite des personnes.

- **Informers les migrants**, avant le départ, sur les droits humains et les droits du travail dont ils bénéficient, afin qu'ils puissent

se défendre en cas de tentative d'exploitation. Au cours de l'atelier, les représentants de divers gouvernements, dont ceux de la Norvège et du Nicaragua, ont expliqué qu'ils avaient lancé à l'intention des migrants éventuels des campagnes d'information sur les risques associés à la migration irrégulière et sur les services offerts aux victimes d'abus ou d'exploitation.

- En Norvège, lors d'un réexamen récent des projets appuyés par le Ministère des affaires étrangères en vue de lutter contre la traite des êtres humains, il a été recommandé d'adopter une approche axée sur les droits de l'homme, c'est-à-dire de mettre l'accent sur les normes juridiques relatives aux droits de l'homme, sur la participation et sur le sentiment d'appartenance, le but étant de privilégier l'autonomie aux dépens de la victimisation.
- L'organisation Caritas Liban organisera sous peu au Sri Lanka des séances d'orientation pré-départ dans le cadre d'un projet-pilote qui a pour but de donner des informations sur les droits et les responsabilités des travailleurs migrants au Liban, sur les services auxquels ils peuvent recourir et sur la culture nationale.
- **Offrir aide et protection aux expatriés par le biais des missions consulaires ou de centres de documentation ouverts dans les pays de destination.** Ces centres fournissent des informations sur les droits des migrants afin de prévenir les abus. Plusieurs offrent une assistance d'urgence et un abri aux victimes d'exploitation et de la traite, d'autres facilitent aussi le rapatriement. De telles mesures nécessitent des moyens adéquats et le renforcement des capacités du personnel, ou du corps diplomatique si les services de protection et d'aide font partie des missions consulaires.
- Dans de nombreux pays, par exemple en Italie et en Serbie, des lignes téléphoniques d'urgence ont été mises en place pour inciter les migrants exploités et leurs proches à signaler les abus et à demander de l'aide.

- L'Indonésie a ouvert des centres de services aux citoyens dans de nombreux pays de destination en vue d'offrir des services et une protection à ses ressortissants à l'étranger, en particulier aux travailleurs migrants.
- **Elaborer des programmes de réadaptation** qui facilitent la réinsertion sociale et professionnelle des migrants exploités dans leur pays d'origine. L'aide apportée ne doit pas s'arrêter quand prend fin l'exploitation ou la traite, ou quand les responsables sont poursuivis en justice ; il est primordial que les victimes retrouvent leur autonomie et leur capacité d'agir pour que le phénomène ne se répète pas. L'accès à des programmes de réintégration, à des services de placement et à des stages de formation et de perfectionnement professionnel permet d'aider les migrants exploités à retrouver une vie normale.
- En Indonésie, les migrants victimes de l'exploitation ou de la traite peuvent bénéficier d'une formation professionnelle, notamment de cours de langue, d'informatique, de travaux manuels et de coiffure, et participer à des activités artistiques, culturelles et religieuses, comme première étape vers l'autonomie et la réinsertion.
- **Sensibiliser les migrants et la société toute entière aux réalités de l'exploitation et de la traite des personnes.** Malgré l'attention que les gouvernements portent à ces questions depuis quelques années, la population et les migrants eux-mêmes continuent de méconnaître la nature de l'exploitation et de la traite des personnes. Par exemple, les inégalités sociales et la discrimination à l'égard des femmes sont profondément ancrées dans certaines sociétés. Les abus peuvent y être monnaie courante et sembler tout à fait normaux ; en conséquence, certaines conduites à l'égard d'un employé de maison, qui constituent pourtant bel et bien des atteintes aux droits de l'homme, ne sont pas reconnues comme telles. Il est nécessaire de faire évoluer les mentalités à tous les échelons de la société si l'on veut transformer des situations d'exploitation en conditions favorables.

- La traite des personnes est fréquemment associée à l'exploitation sexuelle des femmes et des jeunes filles. Il peut être extrêmement difficile de faire admettre, même auprès des personnes concernées, que les hommes et les garçons peuvent aussi en être victimes et avoir besoin d'aide. Les participants ont rappelé à maintes reprises au cours de l'atelier que la traite des personnes et l'exploitation peuvent toucher à la fois les hommes et les femmes et provenir à la fois d'hommes et de femmes. Il est bon de trouver des réponses adaptées, qui tiennent compte du fait que les jeunes filles et les garçons, les femmes et les hommes sont touchés différemment par la traite des personnes.
- Les sociétés doivent connaître la nature de ces phénomènes pour être en mesure de les déceler. Il est particulièrement important que la population soit sensible aux abus qui sont pratiqués dans certains secteurs non réglementés de l'économie ou qui demeurent « invisibles », par exemple l'exploitation des employés de maison. La restriction des déplacements ou l'obligation de vivre sur le lieu d'emploi, le non-versement de salaires, la confiscation des documents de voyage ou le grand nombre d'heures de travail sont des signaux d'alarme, comme l'a relevé le Mouvement international des femmes pour la paix Suzanne Mubarak.

6. Instituer des partenariats inter-Etats et multipartites

La traite des personnes et l'exploitation des migrants sont des problèmes pluridimensionnels et transnationaux qui appellent des solutions globales à long terme. On connaît tous les avantages que peuvent procurer dans ce domaine la coopération et les partenariats à l'échelle bilatérale, régionale et internationale entre les Etats et avec les acteurs non gouvernementaux. Tandis que les gouvernements jouent un rôle décisif en faisant évoluer les politiques et en conduisant divers projets, d'autres partenaires, notamment les organisations internationales, les ONG et les

communautés locales, peuvent grandement contribuer à combattre ce fléau.

- **Etablir des partenariats entre pays d'origine, de transit et de destination**, en vue d'échanger de bonnes pratiques et de mettre au point des outils communs. La coopération proactive et les partenariats durables dans toutes les sphères d'activité, entre les décideurs et les responsables de l'application de la loi, sont généralement plus efficaces et préférables à la coopération ponctuelle en situation d'urgence.
 - Afin d'améliorer l'assistance procurée aux victimes de la traite, le gouvernement du Nicaragua a signé avec ses voisins, notamment Panama et le Mexique, plusieurs protocoles relatifs aux procédures de rapatriement.
- **Promouvoir la coopération régionale**. On a beaucoup insisté sur cette forme de coopération au cours de l'atelier. Les projets régionaux constituent un excellent moyen de créer des synergies, car les pays partagent souvent les mêmes expériences ou connaissent des phénomènes de migration communs. Ils peuvent apprendre les uns des autres et coordonner leurs politiques et pratiques de manière à lutter globalement contre l'exploitation et la traite des êtres humains à l'échelon régional.
 - Le Processus de Bali sur le trafic illicite d'êtres humains, la traite des personnes et la criminalité transnationale connexe a été cité à plusieurs reprises au cours de l'atelier comme exemple de cadre de coopération régional à caractère non officiel qui permet de combattre efficacement la traite des personnes. Ce processus constitue une enceinte non contraignante, ouverte à tous, au sein de laquelle les pays peuvent mettre en commun leurs expériences, informations et bonnes pratiques et renforcer la coopération sur le terrain.
- **Encourager les partenariats entre les organisations internationales** et les instances qui s'occupent de la traite des personnes et de l'exploitation, car ils permettent de promouvoir le respect des normes les plus strictes énoncées

dans les conventions, les déclarations et autres instruments internationaux, et de faciliter la coopération entre les Etats.

- Le projet de cadre commun entre l'OIM et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés relatif à l'élaboration de directives générales destinées à faciliter la protection et l'assistance des victimes de la traite à l'échelle régionale/nationale est un bon exemple d'initiative interorganisations destinée à améliorer les formes de protection et d'aide dont peuvent se prévaloir les victimes.
- **Renforcer les partenariats entre les Etats et les associations de défense des droits des migrants.** Les ONG locales et d'autres organisations de la société civile jouissent souvent, au sein de leur communauté, région ou pays, de la crédibilité et de la légitimité voulues pour entrer en contact avec les migrants vulnérables.
 - Caritas Liban œuvre en coopération étroite avec la Sécurité générale libanaise ; ses travailleurs sociaux, avocats et interprètes sont autorisés à assister aux enquêtes menées auprès des victimes, en vue d'apporter un meilleur soutien.
 - Le gouvernement de Bahreïn a créé un fonds ONG pour l'élaboration de projets qui appuie utilement le travail effectué auprès des travailleurs migrants. Un centre national de soutien des ONG a également été mis sur pied en vue de renforcer les capacités des organisations nationales et étrangères.
- **Resserrer la coopération entre les parties prenantes sur le marché du travail,** afin de promouvoir le plein respect des droits de l'homme et du travail. Outre la participation du secteur privé à la lutte contre l'exploitation des migrants, la coopération entre les syndicats des pays d'origine et de destination peut également contribuer à instaurer une justice transfrontière et à garantir le respect des droits humains des travailleurs migrants.

- En Italie, le projet FREED (action transnationale et intersectorielle de lutte contre la traite des personnes à des fins d'exploitation du travail : identification et assistance des victimes) cible les entreprises ; il cherche à améliorer les mécanismes de surveillance et d'inspection des secteurs économiques dans lesquels se pratiquent couramment la traite et l'exploitation.
- Le *Farm Labour Organizing Committee*, un groupe syndical actif au Mexique et aux Etats-Unis d'Amérique, a signé une convention collective exclusive avec les exploitants agricoles et les employeurs de la Caroline du Nord (Etats-Unis d'Amérique) ; il aide les migrants à remplir les demandes de visa, diffuse des informations sur les abus en milieu de travail, et participe au contrôle des rémunérations et des conditions de travail dans les fermes de la Caroline du Nord.
- **Associer la société civile** aux activités de sensibilisation et de prévention. L'intérêt que peuvent porter les organisations de la société civile à cette question favorise le changement. Les médias, notamment la télévision, jouent un rôle essentiel car ils communiquent largement des informations sur l'importance du phénomène de la traite des personnes et de l'exploitation, sensibilisant et éduquant de la sorte le public.
- Les campagnes de sensibilisation conduites par la chanteuse populaire Valeriya, ambassadrice de l'OIM en Fédération de Russie, concourent à créer dans la société des conditions propices à l'autonomisation des migrants et à la protection de leurs droits.
- En Serbie, une campagne de sensibilisation à grande échelle prenant la forme d'une série télévisée sur l'esclavage moderne sera lancée l'année prochaine. Elle sera accompagnée de messages à la télévision, dans la presse écrite, sur les panneaux publicitaires et à la radio, afin d'intéresser la population à la question de la traite des personnes dans toute l'Europe du Sud-Est.

CONCLUSION

Trop de migrants souffrent encore d'abus et d'exploitation ou sont victimes de la traite, mais il ne s'agit pas là d'une fatalité. La lutte contre toutes les formes d'exploitation, y compris la traite d'êtres humains, peut être rendue plus efficace en adoptant une approche globale qui prend en considération l'ensemble des facteurs et des conditions susceptibles de déboucher sur des violations des droits humains des migrants. Etant donné la nature complexe et souvent occulte du phénomène, en particulier dans les secteurs non réglementés ou informels de l'économie, tels l'agriculture ou le travail domestique, combattre séparément la traite des personnes, l'exploitation des migrants et les autres atteintes aux droits humains risque de créer des brèches dans la protection offerte.

Il faut, pour atteindre les groupes les plus vulnérables, établir un régime qui protège l'ensemble des migrants, en plaçant au centre les droits de l'homme et les besoins de protection et d'assistance. Cela exige d'élaborer une structure juridique et politique globale qui permette de saisir la complexité du phénomène. Engager l'ensemble des services gouvernementaux compétents et associer toutes les parties concernées permet de profiter de leurs points de vue complémentaires sur la question. Les politiques de lutte contre la traite des personnes et l'exploitation des migrants sont ainsi mieux intégrées dans la stratégie générale de gestion de la migration. Par ailleurs, la réglementation du marché du travail est particulièrement utile pour réprimer l'exploitation et les abus sur le lieu de travail. Il importe aussi de prendre en considération la demande de travailleurs migrants si l'on veut s'attaquer efficacement aux causes du problème. Dans le cas de violations

pour lesquelles une protection spéciale est déjà prévue, comme la traite des personnes, il faut s'efforcer de mettre pleinement en œuvre les cadres juridiques nationaux et internationaux pour apporter une aide efficace aux victimes.

Nul ne détient seul la clé de la réussite dans la lutte contre l'exploitation et la traite des personnes. Les pays d'origine, de transit et de destination doivent collaborer, et les partenariats bilatéraux et régionaux ont déjà apporté des solutions concrètes. Il convient également de mettre sur pied des programmes en concertation avec les organismes internationaux et les ONG, et de renforcer les capacités des forces policières, fonctionnaires, travailleurs sociaux, professionnels de la santé, associations de défense des droits des migrants, employeurs et autres acteurs qui sont directement en contact avec les migrants et avec les victimes de la traite. Sensibiliser les sociétés d'origine et de destination à ce fléau favorise l'instauration d'une culture des droits de l'homme où la migration apparaît comme une chance et non comme un risque.

ORDRE DU JOUR DE L'ATELIER



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones

DIALOGUE INTERNATIONAL SUR LA MIGRATION
ATELIER D'INTERSESSION SUR

LA TRAITE DES PERSONNES ET L'EXPLOITATION DES MIGRANTS:
VEILLER À LA PROTECTION DE LEURS DROITS HUMAINS
9 – 10 juillet 2009

ORDRE DU JOUR

9 juillet 2009 Première journée	
09h – 10h	Enregistrement
10h – 10h10	REMARQUES DE BIENVENUE <ul style="list-style-type: none">• William Lacy Swing, Directeur général, OIM, représenté par Michele Klein Solomon, Directrice du Département des politiques migratoires et de la recherche• Valeriya, Envoyée de bonne volonté de l'Organisation internationale pour les migrations dans la Fédération de Russie
10h10 – 10h40	ALLOCUTION DE L'ORATEUR PRINCIPAL <ul style="list-style-type: none">• Mike Dottridge, Consultant indépendant en droits de l'homme
10h40 – 11h	MISE EN SITUATION <ul style="list-style-type: none">• Richard Danziger, Chef de la Division de la lutte contre la traite des êtres humains et du retour volontaire assisté, OIM <p><i>Cet atelier a pour but d'examiner la question de l'exploitation des migrants, qu'elle s'inscrive ou non dans le contexte de la traite des personnes. De fait, les angles d'approche sous lesquels la traite des personnes est actuellement envisagée tendent à détourner l'attention du phénomène plus fréquent des mauvais traitements et de l'exploitation des migrants. La traite des personnes a généralement été examinée sous l'angle de la criminalité transnationale, sans tenir compte de la question plus vaste de la migration internationale. Le thème Droits de l'homme et migration qui oriente l'IDM en 2009 permet d'aborder à l'intérieur d'un même cadre conceptuel la traite des personnes et l'exploitation des migrants, et d'élaborer des solutions concrètes et novatrices pour l'élaboration de politiques. L'exposé d'ouverture commencera par faire le point sur le cadre international afférent à la traite des personnes et à l'exploitation des migrants, passera en revue les instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme, et précisera des termes et définitions importants. Il donnera un aperçu des principaux résultats obtenus, des difficultés actuelles et des enseignements tirés de la lutte mondiale contre l'exploitation des migrants et la traite des personnes, puis énoncera plusieurs idées clés pour orienter les débats.</i></p>

11h – 13h	<p>Session I: Le rôle central des droits de l'homme dans le débat sur la traite des personnes et l'exploitation des migrants</p> <p><i>La traite des personnes est souvent considérée comme l'expression de la criminalité transnationale organisée, et est envisagée essentiellement à travers le prisme de la justice pénale, comme en témoigne le principal instrument international pertinent, à savoir le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, entré en vigueur en 2003. Indubitablement, la traite des personnes pose aux Etats d'énormes problèmes sous l'angle de la justice pénale et du contrôle des frontières, et constitue une violation grave des droits de l'homme ainsi que, le plus souvent, une forme extrême d'exploitation et de mauvais traitements des migrants. Conformément au thème de l'IDM 2009, cette session vise à placer les droits humains des migrants au cœur du débat. Elle sera l'occasion d'évaluer les voies d'approche actuelles de la traite des personnes et, plus généralement, de l'exploitation des migrants, et d'examiner comment ces approches peuvent être complétées et renforcées par la mise en application des normes relatives aux droits de l'homme dans la lutte contre la traite et l'exploitation.</i></p> <p>Modérateur: Azzouz Samri, Ministre plénipotentiaire, Mission permanente du Royaume du Maroc auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des organisations internationales en Suisse</p> <p>Orateurs:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Paulo Sérgio de Almeida, Président du Conseil national de l'immigration, Ministère du travail et de l'emploi, Brésil • Muhammad Babandede, Chef des investigations et du suivi, Agence nationale pour l'interdiction de la traite des personnes, Nigéria • Gisle Hagen, Conseiller principal, Service des questions relatives à la paix, au genre et à la démocratie, Agence norvégienne pour la coopération en faveur du développement, Norvège <p>Pour guider les débats, les questions suivantes sont proposées:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les avantages et les inconvénients d'une approche exclusivement répressive de la lutte contre la traite des personnes? • Quelles sont les difficultés pratiques auxquelles se heurtent les pouvoirs publics et autres parties prenantes pour identifier et aider les victimes de la traite? • Comment intégrer les principes des droits de l'homme dans les politiques et les programmes relatifs à la traite des personnes et à l'exploitation des migrants? • Quels outils existe-t-il pour évaluer l'efficacité des politiques et des programmes relatifs à la traite et à l'exploitation des migrants? <p>Débat général</p>
13h – 14h	<p><i>Pause de l'après-midi</i></p>

14h – 15h	<p>Manifestation parallèle: Approche holistique de l'Organisation pour lutter contre l'exploitation des migrants et la traite des êtres humains</p> <p><i>Les ramifications complexes de l'exploitation des migrants et de la traite des personnes exigent une démarche holistique pour lutter contre ce fléau et, en particulier, contre les violations graves des droits humains des victimes de la traite. Dans le monde entier, l'OIM apporte une assistance directe aux victimes de la traite et d'autres formes d'exploitation. En outre elle s'emploie à renforcer les capacités des gouvernements, de la société civile et d'autres acteurs à divers niveaux afin de lutter contre ces phénomènes. Cette manifestation parallèle donnera aux participants un aperçu des programmes, projets et activités menés par l'OIM en coopération avec les pouvoirs publics, les organisations internationales et les autres partenaires dans le domaine de la traite des personnes et de l'exploitation des migrants. Une série de brèfs exposés mettront notamment en relief les dimensions sexospécifique, sanitaire, juridique et de recherche de l'action de l'OIM.</i></p> <p>Veuillez noter que cette manifestation parallèle se déroulera en anglais.</p> <p>Modérateur: Vijaya Souri, Spécialiste de programme, Services de gestion des migrations, OIM</p> <p>Orateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Miwa Takahashi, Juriste, Département du Droit international de la migration et des Affaires juridiques, OIM • Sylvia Lopez-Ekra, Spécialiste des questions de genre, Cabinet du Directeur général, OIM • Christine Aghazarm, Chargée de recherche, Département des politiques migratoires et de la recherche, OIM • Rosilyne Borland, Coordonnatrice chargée du VIH et de la promotion de la santé, Département Migration et Santé, OIM
15h – 18h	<p>Session II: La traite des personnes et l'exploitation des migrants: vers une approche de l'assistance et de la protection axée sur les besoins</p>
	<p><i>La difficulté à laquelle les décideurs, praticiens et autres acteurs se heurtent souvent est que beaucoup de migrants qui ont été exploités ou ont subi de mauvais traitements ne répondent pas à la définition juridique de la victime de la traite; d'ailleurs, l'exploitation peut n'avoir aucun rapport avec la traite. Il s'ensuit que de nombreux migrants ne peuvent bénéficier de l'assistance et de la protection dont ils ont besoin. Une approche axée sur les besoins et fondée sur les principes des droits de l'homme permet d'aider et de protéger les migrants vulnérables et exploités sur la base de leur situation réelle et non pas en fonction de critères administratifs. En outre, cette approche offre aux pouvoirs publics la possibilité d'atteindre des objectifs prioritaires dans d'autres domaines d'élaboration des politiques, tels que l'emploi, la santé publique et les services sociaux qui, sinon, pourraient être déstabilisés par la présence de populations invisibles et vulnérables. Cette session mettra surtout l'accent sur des exemples d'exploitation et de mauvais traitement des migrants dans les cas où le cadre relatif à la traite des personnes est inapplicable ou ne s'applique pas directement. Elle sera l'occasion d'examiner comment une approche axée sur les besoins peut appuyer les efforts des Etats pour faire face à la traite des personnes et à l'exploitation des migrants.</i></p>

	<p>Modérateur: Mazal Renford, Directrice du Centre international de formation Golda Meir du Mont Carmel, Israël</p> <p>Orateurs:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teguh Wardoyo, Licencié en droit, Directeur, Département de la protection des citoyens indonésiens et des entités juridiques, Ministère des affaires étrangères, République d'Indonésie • Eloy Isabá, Secrétaire exécutif, Coalition nationale de lutte contre la traite des personnes, Ministère de l'intérieur, Nicaragua • Alexander Tortell, Directeur, Organisation pour l'intégration et le bien-être des demandeurs d'asile, Ministère de la justice et des affaires intérieures, Malte • Neha Misra, Responsable de programme, Programmes relatifs à la traite des êtres humains et aux travailleurs migrants, Centre américain de solidarité internationale entre les travailleurs <p>Pour guider les débats, les questions suivantes sont proposées:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comment répondre, d'un bout à l'autre du cycle migratoire, aux besoins et aux fragilités des victimes de mauvais traitements et de l'exploitation qui n'entrent pas dans la définition stricte de victimes de la traite? Comment l'application effective des principes des droits de l'homme peut-elle améliorer la protection des migrants exploités et leur assistance? • Dans quels domaines de formulation des politiques convient-il d'élaborer une approche de la traite des personnes et de l'exploitation des migrants qui soit axée sur les besoins? Comment une telle approche peut-elle faciliter l'élaboration de politiques efficaces dans d'autres domaines? • Quelles sont les difficultés que pose la traite des personnes dans un scénario de flux migratoires composites? Comment répondre au mieux à ces difficultés? <p>Débat général</p>
	<i>Fin de la première journée</i>
10 juillet 2009 Deuxième journée	
10h – 10h30	<p>La voix des migrants</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rita Soelwin <p>Modérateurs:</p> <p>Qimmah Najeullah, Directeur, “Break the Chain Campaign” et Mariela Guajardo, Administratrice de projet, Services de gestion des migrations, OIM</p> <p>Débat général</p>

10h30 – 13h	Session III: La traite des personnes et l'exploitation des migrants dans leur contexte: études de cas
	<p><i>Les migrants peuvent être exploités et faire l'objet de violations de leurs droits humains dans des situations et des lieux divers, que ce soit dans les pays à revenu élevé ou à faible revenu, aux points de transit et de destination ou au moment du retour. Les victimes sont indifféremment des femmes et des fillettes ou des hommes et des garçons de tous âges, en situation régulière ou irrégulière. Plusieurs facteurs sont sources de vulnérabilité, tels que le mode de voyage ou la nature de l'emploi, notamment l'emploi dans les secteurs informels et non réglementés. Les travaux domestiques et la migration de travail temporaire, par exemple, sont des secteurs où le risque de mauvais traitements – allant de la retenue de salaire à des conditions de servitude – est plus élevé. Quelques études de cas serviront à illustrer certaines situations susceptibles d'accroître la vulnérabilité des migrants face à l'exploitation et à la violation de leurs droits humains. Cette session sera plus particulièrement consacrée à la mise en œuvre d'une approche axée sur les besoins pour répondre à ces situations. Le débat aura pour objet de définir des mesures nuancées et pratiques visant à prévenir l'exploitation des migrants et la traite des personnes et, en cas de violations, à garantir l'accès à la protection et à la réparation.</i></p> <p>Modérateur: Beate Andreess, Responsable du Programme anti-traite, Programme d'action spécial pour combattre le travail forcé, Organisation internationale du Travail</p> <p>Orateurs:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ahmed Hussein, HSC, Directeur des services de l'enfance, Ministère de la parité entre les sexes, des enfants et du développement social, Kenya • Glynn Rankin, Directeur des Services juridiques, Centre de la traite des êtres humains du Royaume-Uni, Royaume-Uni • Najla Chahda, Directrice du Centre des migrants de Caritas, Liban • Jennifer Moss, Assistante communautaire, Kalayaan <p>Pour guider les débats, les questions suivantes sont proposées:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quels secteurs de la population migrante sont les plus exposés à la traite et à l'exploitation? Quels sont les facteurs et les situations les plus à même d'engendrer des cas d'exploitation et de mauvais traitements des migrants? Comment les parties prenantes intéressées peuvent-elles réagir face à ces fragilités ? • Quelles particularités propres à l'âge et au sexe les décideurs doivent-ils prendre en considération dans leurs mesures de lutte contre la traite des personnes et l'exploitation des migrants ? • Quelles mesures concrètes peuvent être prises pour permettre aux migrants de faire valoir leurs droits et de demander réparation, notamment dans le cadre de la migration irrégulière ? <p>Débat général</p>
13h – 15h	<i>Pause de l'après-midi</i>

15h – 17h50	Session IV: Lutter contre la traite des personnes et l'exploitation des migrants d'un bout à l'autre du cycle migratoire: le rôle des partenariats
	<p><i>La lutte contre la traite des personnes et l'exploitation des migrants fait partie intégrante de toute gouvernance globale des migrations. En inscrivant ce phénomène dans le contexte plus vaste de la migration, et plus particulièrement de la migration irrégulière, on s'aperçoit qu'il présente diverses facettes politiques, dont la protection des droits humains des migrants, les structures du marché du travail, la sécurité et la santé publique. Face à cette complexité, il est indispensable que les différentes parties prenantes coopèrent d'un bout à l'autre du cycle migratoire. Par exemple, tant les pays d'origine que ceux de destination ont intérêt à lutter contre les réseaux de traite des êtres humains, à réglementer les procédures de recrutement international et à prêter assistance et protection aux victimes de la traite et aux autres migrants vulnérables et exploités. Les pays de transit ont un rôle tout aussi important à jouer, car de nombreuses violations des droits de l'homme peuvent être commises au cours des déplacements. Au niveau des pouvoirs publics, il est fondamental que les différents ministères et administrations coopèrent et coordonnent leurs mesures d'assistance et de protection à l'intention des victimes de la traite et des autres migrants exploités. L'objectif de cette session est de donner un aperçu de diverses formes de partenariats visant à prévenir la traite des personnes et l'exploitation des migrants et à protéger les droits humains des personnes lésées. Elle sera l'occasion de mentionner plus particulièrement des processus intergouvernementaux formels et informels engagés à l'échelle bilatérale, régionale et mondiale, ainsi que des exemples novateurs de coopération avec et entre des parties prenantes, telles que les organisations internationales, le secteur privé et la société civile.</i></p> <p>Modérateur: Michele Klein Solomon, Directrice du Département des politiques migratoires et de la recherche, OIM</p> <p>Orateurs:</p> <ul style="list-style-type: none"> • José Zau, Vice-Ministre de l'intérieur, des affaires sociales et des droits de l'homme, Ministère de l'intérieur, Angola • Peter Woolcott, Ambassadeur pour les questions relatives au trafic illicite de migrants, Ministère des affaires étrangères et du commerce, Australie (en sa qualité de Vice-Président du Processus de Bali sur le trafic de migrants, la traite des êtres humains et la criminalité internationale qui s'y rapporte) • Giuseppe Forlani, Préfet, Direction des services de l'immigration et de l'asile, Département des libertés publiques et de l'immigration, Ministère de l'intérieur, Italie • Ivana Schellongova, Directrice de programme, Mouvement international Suzanne Mubarak des femmes pour la paix • Anja Klug, Juriste hors classe, Département de la protection internationale, Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, et Jonathan Martens, Spécialiste de programme, Services de gestion des migrations, OIM (<i>présentation commune</i>)

	<p>Pour guider les débats, les questions suivantes sont proposées:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quels pourraient être les principaux axes et lieux de coopération entre les pays d'origine, de transit et de destination pour prévenir la traite des personnes et l'exploitation des migrants? • Quels types de partenariats ont permis de protéger efficacement les droits humains des migrants victimes de la traite ou de l'exploitation? • Quels sont, parmi d'autres, les moyens les plus efficaces pour sensibiliser et mobiliser l'opinion publique et les partenaires intéressés face aux difficultés et aux risques que peuvent rencontrer les migrants? Comment donner aux migrants eux-mêmes les moyens de participer à la lutte contre la traite et l'exploitation? <p>Débat général</p>
17h50 – 18h	<i>Synthèse et remarques de clôture</i>
	<i>Fin de l'atelier</i>

DOCUMENT DE TRAVAIL

LA TRAITE DES PERSONNES ET L'EXPLOITATION DES MIGRANTS: VEILLER A LA PROTECTION DE LEURS DROITS HUMAINS

Introduction

Les atteintes aux droits de l'homme et l'exploitation comptent parmi les tristes réalités de la migration dont les migrants font bien trop souvent l'expérience. Les victimes de la traite, qui constituent une catégorie particulière de migrants exploités, appellent une attention particulière en raison de leur vulnérabilité extrême, de la gravité des atteintes à leurs droits humains, ainsi que des liens entre la traite des personnes et la criminalité organisée. Si les besoins des victimes de la traite et ceux des migrants exploités ou subissant des mauvais traitements sans être victimes de la traite peuvent sembler très similaires, il peut néanmoins s'avérer malaisé de protéger correctement leurs droits humains et de leur apporter une assistance – humanitaire ou autre – appropriée.

Le premier atelier d'intersession du Dialogue international sur la migration (IDM) 2009, qui s'était tenu les 25 et 26 mars 2009 sur le thème *Le respect effectif des droits humains des migrants : une responsabilité partagée*, avait été l'occasion d'examiner le cadre juridique international de protection des droits de l'homme applicable aux migrants, ainsi que les outils et les mesures pratiques propres à garantir la protection des droits humains des

migrants.¹ Ce second atelier IDM est plus particulièrement axé sur les victimes de la traite ainsi que sur les autres migrants exploités et subissant des mauvais traitements.

La traite des personnes et l'exploitation des migrants revêtent diverses formes, ce qui soulève des difficultés pratiques lorsqu'il s'agit de faire face aux diverses situations et de répondre aux besoins des migrants concernés. Les problèmes d'identification sont particulièrement épineux. Existe-t-il une approche type permettant de déterminer qu'une personne est « victime de la traite » ? Qu'en est-il des personnes qui n'entrent pas dans la définition de victime de la traite mais qui ont subi des mauvais traitements ou ont été exploitées ? Comment répondre aux besoins des migrants qui ont fait l'objet d'un trafic illicite sans être victimes de la traite, mais dont les droits humains ont été gravement violés ? Quelles difficultés les flux migratoires composites soulèvent-ils en matière de protection des victimes de la traite et des migrants ayant subi des mauvais traitements ou ayant été exploités ? Que faire pour ceux qui ont migré librement, munis des documents requis mais qui, par la suite, sont contraints de travailler dans des conditions similaires à l'esclavage ? Quelles sont les conséquences de ces questions dans l'optique d'une mise en œuvre effective des mécanismes existants de protection des droits humains des migrants ?

Depuis la signature de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et de ses protocoles additionnels contre la traite des personnes et le trafic illicite de migrants, un nombre croissant de cadres juridiques et politiques de lutte contre la traite et le trafic illicite ont été adoptés à l'échelle nationale, régionale et internationale, témoignant de la préoccupation des Etats face à ces phénomènes. La traite des personnes est un crime contre lequel les gouvernements luttent dans le respect et dans l'intérêt de la règle de droit. De nombreux Etats ont reconnu que ce phénomène ébranle leur droit souverain de contrôler leurs frontières, nuit à l'efficacité de leurs politiques d'immigration et de travail, et compromet leur faculté d'honorer leurs obligations internationales en matière de droits

¹ De plus amples informations sur le premier atelier d'intersession sont affichées sur le site : www.iom.int/idmhumanrights

de l'homme. Cette constatation est également valable pour le problème plus vaste de l'exploitation des migrants, qui contribue au développement des « marchés gris et noir ». L'existence de telles zones, qui échappent au contrôle des pouvoirs publics et de l'opinion, fausse la détermination des besoins de main-d'œuvre légitimes et réels d'un pays et l'élaboration de sa politique, tout en fragilisant l'adhésion de l'opinion à la migration légale.

Ni la traite des personnes ni le trafic illicite ou l'exploitation de migrants ne sauraient être considérés indépendamment du phénomène migratoire international. S'il est vrai que les Etats jouissent du droit souverain de décider quels non-ressortissants sont admis à entrer sur leur territoire (dans les limites de leurs obligations juridiques internationales), il est néanmoins important de reconnaître que les régimes d'immigration trop restrictifs, qui empêchent la migration nécessaire faute de filières légales appropriées, peuvent, involontairement, exacerber ces problèmes. Les migrants, dont la plupart répondent à de réelles demandes sur les marchés de l'emploi des pays de destination, peuvent être contraints de recourir à des filières de migration dangereuses, qui les exposent au risque de traite, de violations de leurs droits humains et de mauvais traitements.

Cadre juridique

Fondamentalement, tous les migrants ont droit au respect de leurs droits humains, quels que soient leur statut migratoire ou leurs conditions de vie et de travail.² Le droit du travail, le droit humanitaire, le droit des réfugiés et d'autres branches du droit sont autant de sources de droits complémentaires qui s'appliquent aux migrants. Divers instruments internationaux et régionaux protègent les personnes contre toute une série

² Pour une étude plus approfondie des droits humains des migrants, prière de se reporter au document de travail de l'atelier d'intersession de l'IDM intitulé *Le respect effectif des droits humains des migrants : une responsabilité partagée* (25 et 26 mars 2009), affiché sur le site www.iom.int/idmhumanrights

de pratiques de mauvais traitements ou d'exploitation.³ Les migrants sont vulnérables aux diverses formes d'exploitation et de mauvais traitements, de discrimination et d'hostilité, ce qui a des conséquences directes sur la jouissance de leurs droits humains. Bien que la totalité des droits de l'homme, à quelques rares exceptions près, soient applicables *de jure* à tous les migrants, ceux-ci restent, dans la pratique, particulièrement exposés aux violations de leurs droits humains en raison de leur statut de non-ressortissants, surtout lorsqu'ils sont en situation irrégulière.

L'instrument international le plus récent et le plus complet concernant la traite des personnes est le *Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*.⁴ Cet instrument définit et normalise les termes qui se rapportent à la traite des personnes, donnant ainsi, malgré certaines insuffisances, une définition solide des circonstances dans lesquelles une personne devient victime de la traite. Bien qu'il s'agisse essentiellement d'un instrument répressif, ce Protocole comporte des dispositions relatives à la protection des droits de l'homme et à l'assistance aux victimes de la traite.

³ Il convient en particulier de citer les instruments suivants: la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; la Convention relative aux droits de l'enfant ; la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ; la Convention n° 138 de 1973 de l'OIT concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi ; la Convention n° 182 de 1999 de l'OIT concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination ; les principes et directives du HCDH concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains de 2002 ; et la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

⁴ Aux termes de l'article 3 a) du Protocole, la traite des personnes désigne « le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou la prélèvement d'organes ».

En résumé, il importe que la protection et l'assistance accordées à toutes les victimes de la traite et aux migrants exploités et subissant des mauvais traitements soient fondées sur leurs droits humains, qu'elles s'inspirent des normes applicables relatives aux droits de l'homme et qu'elles visent à assurer la pleine mise en œuvre et le respect absolu des droits humains de toutes les personnes. En outre, des régimes de protection additionnels existent pour ceux qui entrent dans une catégorie particulière, telles que les victimes de la traite.

Mettre les droits en pratique : difficultés et solutions

Victimes de la traite – S'il existe suffisamment de mécanismes juridiques internationaux relatifs aux droits humains des migrants et des victimes de la traite, leur application effective, quant à elle, pose problème. Nonobstant la bonne volonté manifestée par la communauté internationale pour protéger les victimes de la traite, il est très difficile, dans la pratique, d'appliquer la définition juridique internationale de la traite des personnes à des cas particuliers. Pour cerner les victimes, les praticiens se posent souvent la question de savoir si, par exemple, le déplacement de la victime est déterminant pour qu'il y ait traite. Dans l'affirmative, quelle doit être l'ampleur du déplacement ? Dans quelle mesure la traite d'êtres humains exige-t-elle l'implication d'un groupe criminel organisé ?⁵ Faut-il, par exemple, qu'il y ait collusion manifeste entre le recruteur de la victime, son transporteur et son exploitant ? En raison des réalités complexes de la traite des personnes et de la situation des victimes de la traite, encore exacerbées par la réticence des intéressés à se faire connaître par peur et en raison des traumatismes subis, la traite des êtres humains reste souvent cachée ou mal repérée. Les difficultés d'identification sont aggravées par certains clichés sur la traite des êtres humains selon lesquels, par exemple, celle-ci ne concerne que les femmes et les fillettes aux fins d'exploitation sexuelle. La réalité est bien plus vaste, les hommes et les garçons pouvant être victimes de la traite aux fins de travaux forcés. En conséquence,

⁵ Voir les articles 2, 3 et 37(4) de la Convention contre la criminalité transnationale organisée, et l'article 1(1) du Protocole.

les besoins de protection et d'assistance de nombreuses victimes de la traite restent sans réponse.

Migrants exploités – Parmi les migrants qui font l'objet de mauvais traitements et sont exploités, beaucoup n'ont jamais été victimes de la traite. En d'autres termes, toutes les victimes de la traite sont également victimes de l'exploitation, mais tous les migrants exploités ne sont pas des victimes de la traite. Contrairement à des présupposés courants, les migrants en situation régulière peuvent eux aussi être exploités ou subir des mauvais traitements. L'exploitation et les mauvais traitements, qu'il s'agisse de violences physiques, psychologiques ou sexuelles, peuvent être la conséquence de pratiques de recrutement et de gestion de la main-d'œuvre frauduleuses, être le fait de passeurs ou d'agents matrimoniaux, et survenir chez des particuliers comme dans des usines. Les victimes de la traite et les migrants exploités sont souvent employés dans les secteurs informels et non réglementés de l'économie. Le travail domestique est un bon exemple à cet égard : étant donné qu'il est exécuté dans un cadre privé, le plus souvent par des femmes migrantes, la vulnérabilité à l'exploitation est plus grande encore. Horaires de travail excessifs, salaires non payés, attention insuffisante portée à la santé et au bien-être, et violences physiques et sexuelles comptent parmi les mauvais traitements dont les migrants employés au travail domestique font l'objet.

Il convient toutefois de noter qu'il n'existe pas de définition universelle de l'exploitation ou des mauvais traitements infligés aux migrants. D'où, là encore, un certain nombre de questions : l'exploitation est-elle déterminée selon des critères objectifs ou subjectifs ? Est-il utile de savoir qu'un salaire de 400 dollars a été promis, mais qu'en réalité seulement 300 dollars ou 250 dollars sont versés ? Est-il important de savoir qu'un migrant a compris, accepté et est désireux de cueillir des tomates pour 5 dollars par jour, même si le salaire minimum ou habituel est de 5 dollars de l'heure ? Et faut-il prendre en considération les cas dans lesquels une femme migrante qui a versé une somme exorbitante à un passeur est néanmoins victime, durant son passage, de violences physiques graves ? En d'autres termes, quelles sont les différences fondamentales entre, d'une part, une victime de la traite et, d'autre

part, un migrant exploité ou encore un migrant clandestin qui a fait l'objet de mauvais traitements ?

Une approche axée en priorité sur les besoins – Dans la pratique, en conséquence, deux migrants victimes de mauvais traitements ou d'exploitation et ayant des besoins analogues se voient proposer des solutions de protection radicalement différentes si l'un est considéré comme une victime de la traite et l'autre non. Dans ces conditions, il y a lieu de veiller au respect des droits de tous les migrants, tout en répondant aux besoins spécifiques de ceux qui ont été exploités et subis de mauvais traitements ou risquent d'être particulièrement vulnérables à l'exploitation et aux mauvais traitements. Parallèlement, il conviendrait d'accorder un soutien et une protection juridique additionnels à ceux dont le statut de victimes de la traite est établi. Dans la pratique, il importe de déterminer les besoins – humanitaires, juridiques, sociaux, médicaux ou autres – en fonction de leur degré de priorité, afin de fournir une assistance et une protection adaptées. Une « approche axée en priorité sur les besoins » permettrait de pourvoir aux besoins fondamentaux de tous les migrants, qu'ils soient victimes de la traite ou, plus généralement, qu'ils aient été exploités ou subi des mauvais traitements. Cette approche pratique permet de mettre en œuvre les principes relatifs aux droits de l'homme ancrés dans le droit international relatif aux droits de l'homme d'application générale, ainsi que les protections particulières énoncées dans le Protocole contre la traite des personnes. Elle présenterait en outre l'avantage de pouvoir surmonter certains des obstacles liés à l'identification, et d'apporter une réponse plus nuancée aux circonstances difficiles propres à chaque cas.

Outils de gestion des migrations permettant de lutter contre la traite des personnes et l'exploitation des migrants

Pour prévenir la traite des personnes, l'exploitation et les mauvais traitements et pour protéger les victimes contre ces pratiques, les Etats ont à leur disposition des outils de gestion

des migrations, dont un petit échantillon est présenté ci-après. Ceux-ci, et d'autres encore, seront examinés plus en détail lors des débats de l'atelier.

Protéger les migrants dans le besoin – Lorsque des cas de traite et d'exploitation sont décelés ou suspectés, une approche fondée sur les droits et « axée en priorité sur les besoins » permet d'offrir une protection et des soins appropriés aux victimes tout en prenant d'autres mesures. En fournissant une assistance médicale, psychologique et matérielle, les organisations non gouvernementales peuvent s'avérer d'importants alliés, en particulier dans le cas des migrants irréguliers qui, souvent, se sentent plus à l'aise face à des ONG. Les périodes de réflexion, qui sont un outil généralement proposé aux victimes de la traite, peuvent également être envisagées dans des situations d'exploitation et de mauvais traitements graves pour permettre aux intéressés de commencer à se rétablir physiquement et psychologiquement et de songer aux options qui leur sont offertes. Il conviendrait que ces périodes de réflexion ne soient pas subordonnées à une coopération du migrant avec le système policier et judiciaire. Cependant, on a observé dans de nombreux pays qu'il existe une corrélation positive entre l'octroi d'une période de réflexion et la coopération de la victime aux efforts de poursuite. Il est particulièrement important que les victimes de la traite et les migrants exploités puissent accéder aux voies de recours et de réparation mais l'isolement, les connaissances lacunaires de la langue du pays d'accueil, les formalités juridiques et administratives et, dans le cas des migrants irréguliers, la crainte de l'expulsion sont autant d'obstacles infranchissables à l'accès à la justice. Dans de nombreux pays, par exemple, les tribunaux du travail ne sont pas tenus d'établir une distinction entre les travailleurs migrants réguliers et irréguliers, ce qui offre aux migrants la possibilité de faire valoir leurs droits par leur entremise.

Empêcher les violations des droits de l'homme et l'exploitation tout au long du processus migratoire – Pour prévenir la traite des personnes et l'exploitation des migrants, une première étape consiste à mettre en place des cadres juridiques et des politiques migratoires appropriés qui tiennent dûment compte des droits de l'homme dans les pays d'origine et de destination. Dans un grand

nombre de pays, des lois nationales spécialisées érigent la traite des êtres humains en infraction et protègent ses victimes. Une attention spéciale doit être portée aux vulnérabilités particulières des non-nationaux sur le lieu de travail, d'où l'importance de la législation du travail. Par exemple, de nombreux Etats interdisent aux employeurs de confisquer les documents de voyage des migrants, et ont supprimé les « systèmes de parrainage » qui lient les migrants à un employeur unique car il était apparu que ces deux pratiques augmentent le risque d'exploitation.

Dans les pays d'origine et d'accueil, il faut que les gouvernements soient associés à la réglementation et à la surveillance des procédures de recrutement pour que celles-ci soient équitables et transparentes conformément aux principes des droits de l'homme et des normes éthiques. En coopérant avec des partenaires compétents du secteur privé, par exemple, les pouvoirs publics peuvent surveiller et vérifier les contrats et les conditions offertes aux migrants. Dans les pays d'origine, des centres d'information sur la migration peuvent fournir aux migrants des informations fiables sur les filières de migration sûres, les agents de recrutement officiels, les contrats et leurs droits et responsabilités envers le pays de destination et leur futur employeur, ainsi que les mécanismes de recours. La difficulté d'établir une distinction entre les réseaux de recrutement informels, les recruteurs illégaux et les organisations criminelles impliquées dans la traite des personnes complique encore la lutte contre le recrutement frauduleux de migrants. La commission exorbitante que versent de nombreux migrants aux trafiquants, passeurs ou recruteurs frauduleux est l'un des éléments à prendre en considération, l'esclavage pour dettes étant, pour les migrants, l'une des sources de vulnérabilité à l'exploitation et aux mauvais traitements les plus importantes.

Pour s'attaquer à la traite des êtres humains et à l'exploitation des migrants sur le lieu de travail, il importe que les dirigeants politiques et les praticiens portent une attention particulière aux secteurs informels et non réglementés de l'économie, y compris le travail domestique. Les ministères du travail sont des acteurs très importants, dont l'action peut néanmoins être renforcée par des partenariats interministériels, notamment avec les organismes publics chargés de l'immigration, de la santé, des services sociaux et de la protection des femmes et des enfants. Des synergies

efficaces peuvent être créées, en outre, avec le système policier et judiciaire, les employeurs, les syndicats, les ONG et d'autres. Les autorités chargées de l'administration du travail ont un rôle déterminant à jouer en matière de repérage et de prévention de la traite et de l'exploitation dans le cadre des inspections et des contrôles qu'elles effectuent. Elles peuvent constituer des unités d'inspection mobiles et, le cas échéant, être habilitées à entrer dans un domicile privé. L'efficacité des institutions ou structures chargées de protéger les migrants dépend dans une large mesure de la définition et de la force de leur mandat, ainsi que des ressources humaines et financières dont elles disposent.

Toutes ces mesures exigent la participation des pays d'origine, de transit et de destination ainsi que de diverses autres parties prenantes. Les avantages retirés de la coopération et des partenariats à l'échelle bilatérale, régionale et internationale, ainsi qu'avec des acteurs non étatiques pour lutter contre la traite des personnes et l'exploitation des migrants sont aujourd'hui largement reconnus. De nombreux processus consultatifs régionaux sur la migration, par exemple, ont été spécifiquement constitués pour lutter contre la traite des êtres humains ou ont inscrit la lutte contre la traite et la protection des droits humains des migrants à leur programme d'action. Des partenariats transversaux noués entre différents acteurs, différents Etats et différents niveaux de gouvernement ainsi qu'avec des acteurs non étatiques peuvent contribuer au renforcement des capacités globales mises en œuvre pour faire face aux situations complexes en jeu.

Conclusion

L'exploitation des migrants et la traite des êtres humains soulèvent d'énormes difficultés si l'on veut gérer les migrations de manière sûre, digne et sans risque, dans le plein respect des obligations internationales relatives aux droits de l'homme en vigueur. La complexité de ces phénomènes appelle des solutions politiques novatrices aptes à garantir la mise en œuvre des normes existantes relatives aux droits de l'homme et à lutter contre les graves atteintes aux droits de l'homme liées à la traite des êtres humains, à l'exploitation et aux circonstances qui s'y rapportent. Il est possible de renforcer la protection des victimes de la traite, qu'elles soit identifiées en tant que telles ou non, en l'inscrivant dans un cadre national et international cohérent qui garantit le respect des droits humains de tous les migrants, quel que soit leur statut migratoire ou administratif. Cet atelier offre l'occasion d'examiner et d'évaluer les cadres juridiques, politiques et programmatiques existants, ainsi que les capacités nécessaires pour les mettre en œuvre et améliorer la condition de nombreux migrants dans le monde.

**BIBLIOGRAPHIE
ET LECTURES
SUPPLEMENTAIRES**

Aleinikoff, T.A. and Chetail, V. eds.

- 2003 *Migration and International Legal Norms*, The Hague, T.M.C. Asser Press.

Amnesty International

- 2006 *Living in the Shadows, A Primer on the Human Rights of Migrants*, London, www.amnesty.org/

Business for Social Responsibility

- 2008 *International Labour Migration: A Responsible Role for Business*, www.bsr.org

Chetail, V. ed.,

- 2007 *Mondialisation, migration et droits de l'homme: le droit international en question / Globalization, Migration and Human Rights: International Law under Review*, Bruylant Brussels.

Cholewinski, R.

- 2005 *Protection of the Human Rights of Migrant Workers and Members of their Families under the UN Migrant Workers Convention as a Tool to Enhance Development in the Country of Employment*, UN Committee on Migrant Workers, Third Session, Day of General Discussion on "Protecting the rights of all migrant workers as a tool to enhance development", <http://www2.ohchr.org/>

December 18 vzw

- 2007 *The UN Treaty Monitoring Bodies and Migrant Workers: a Samizdat*, www.december18.net/

GFMD

- 2008 Background Working Paper for Roundtable 1.1 *Protecting the Rights of Migrants: A Shared Responsibility*, <http://government.gfmd2008.org/> (English, Français, Español)

Global Migration Group

- 2008 *International Migration and Human Rights: Challenges and Opportunities on the Threshold of the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*, www.globalmigrationgroup.org

IOM

- 2009 *Migration and the Right to Health: A Review of International Law*, International Migration Law N°19, www.iom.int/publications
- 2008 *Human Rights of Migrant Children*, International Migration Law N°15, www.iom.int/publications
- 2008 *Droit international de la migration : Recueil d'instruments*, sous la direction de Richard Perruchoud et Katarína Tömolövä, Droit international de la migration N°14, www.iom.int/publications
- 2008 *Migrants and Host Societies – Partnerships for Success*. International Dialogue on Migration, N°11, www.iom.int/publications (English, Français, Español)
- 2007 *Compendium of International Migration Law Instruments* edited by Richard Perruchoud and Katarína Tömolövä. T.M.C. Asser Press
- 2007 *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, edited by Ryszard Cholewinski, Richard Perruchoud and Euan MacDonald. T.M.C. Asser Press
- 2007 *Migration and the Right to Health: A Review of European Community Law and Council of Europe Instruments*, International Migration Law N°12, www.iom.int/publications
- 2007 *Los migrantes, sus derechos y la legislación aplicable guía práctica*, <http://www.oim.org.co/>
- 2005 *Biometrics and International Migration*, International Migration Law N°5, www.iom.int/publications
- 2005 *Migraciones y Protección de los Derechos Humanos*, Derecho Internacional Sobre Migración N°4, www.iom.int/publications

- 2005 *Migrations et Protection des Droits de l'Homme, Droit international de la migration N°3*, www.iom.int/publications

Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM)

- 2005 *Ten Ways to Protect Undocumented Migrant Workers*, Brussels, www.picum.org

UNAIDS & IOM

- 2001 *Migrants' Right to Health*, UNAIDS Best Practices Collection, www.unaids.org

UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights

- 2003 Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, 55th Session, Item 5 of the Provisional Agenda, *The rights of non-citizens*, Final report of the Special Rapporteur, Mr. David Weissbrodt, E/CN.4/Sub.2/2003/23 (26 May 2003), www.unhchr.ch

UNIFEM

- 2005 *Claim and Celebrate Women Migrants' Human Rights through CEDAW*, edited by Jean d'Cunha, a UNIFEM Briefing Paper, www.unifem.org

World Conference on Racism

- 2001 *Report of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance* (Durban, 31 August – 8 September 2001) A/CONF.189/12, Declaration and Programme of Action, www.un.org/WCAR/

Série Dialogue international sur la migration

1. 82e session du Conseil; 27-29 novembre 2001 (français, espagnol, anglais), 2002
2. Compendium of Intergovernmental Organizations Active in the Field of Migration 2002 (anglais), 2002
3. Le droit international et la migration : tour d'horizon (français, espagnol, anglais), 2002
4. 84th Session of the Council; 2-4 December 2002 (anglais), 2003
5. Significant International Statements: A Thematic Compilation (anglais), 2004
6. Health and Migration: Bridging the Gap (anglais), 2005
7. Gestion du Mouvement des Personnes : Enseignements Utiles pour le Mode 4 de l'AGCS (français, espagnol, anglais), 2005
8. Intégration du Phénomène Migratoire dans les Objectifs Stratégiques de Développement (français, espagnol, anglais), 2005
9. Migrations et ressources humaines au service de la santé De la prise de conscience à l'action (français, espagnol, anglais), 2006
10. Séminaire d'experts : sur la migration et l'environnement (français, espagnol, anglais), 2008
11. Migrants et sociétés d'accueil : des partenariats prometteurs (français, espagnol, anglais), 2008
12. Making Global Labour Mobility a Catalyst for Development (anglais), 2010
13. La libre circulation des personnes dans les processus d'intégration régionale (français, espagnol, anglais)
14. Gestion de la migration de retour (français, espagnol, anglais), 2010
15. Le renforcement du rôle de la migration de retour dans les efforts de développement (français, espagnol, anglais), 2010
16. Droits de l'homme et migration : Œuvrer de concert à des migrations sûres, dignes et sans risque (français, espagnol, anglais), 2010

Les titres de cette série sont disponibles auprès de :

Organisation internationale pour les migrations
Recherche et publications
17 route des Morillons, 1211 Genève 19
Suisse
Tel : +41.22.717 91 11; Fax : +41.22.798 61 50
E-mail : publications@iom.int
Internet : <http://www.iom.int>

No. 16

DIÁLOGO
INTERNACIONAL
SOBRE LA MIGRACIÓN

DERECHOS HUMANOS Y
MIGRACIÓN: EMPEÑO CONJUNTO
A FAVOR DE UNA MIGRACIÓN
PROTEGIDA, DIGNA Y SEGURA



OIM Organización Internacional para las Migraciones



IOM - Migration Policy and Research

Este libro es una publicación del Programa de Políticas e Investigación sobre Migraciones (PPIM) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El PPIM tiene por finalidad contribuir a fomentar la comprensión de la migración y consolidar la capacidad de los gobiernos de encauzar la migración de manera efectiva y cooperativa.

Las opiniones expresadas en los capítulos de este libro por los autores citados son aquellas de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de la OIM.

Editor: Organización Internacional para las Migraciones
Programa de Políticas e Investigación sobre Migraciones
17, route des Morillons
1211 Ginebra 19
Suiza
Tel: + 41 22 717 91 11
Fax: + 41 22 798 61 50
Correo electrónico: hq@iom.int
Internet: <http://www.iom.int>

ISSN 1726-4049

© 2010 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Reservados todos los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de información ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado – electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc. – sin el permiso previo por escrito del editor.

L'OIM a pour but premier de faciliter la gestion ordonnée El objetivo primordial de la OIM es facilitar la gestión ordenada y humana de la migración internacional... Con miras a ese objetivo y actuando a pedido de los Estados Miembros o en acuerdo con los mismos, la OIM se centrará en las siguientes actividades:...

7. Promover, facilitar y apoyar los debates y diálogos regionales y mundiales sobre migración, inclusive a través del Diálogo Internacional sobre la Migración, a fin de fomentar la comprensión sobre las oportunidades y retos que trae consigo la migración así como la identificación y el desarrollo de políticas efectivas para encarar dichos retos, y de determinar los enfoques exhaustivos y medidas que promuevan la cooperación internacional... (Estrategia de la OIM, adoptada por el Consejo de la OIM en 2007)

La OIM inició su Diálogo Internacional sobre la Migración con ocasión del 50° aniversario del Consejo de la OIM en 2001. El Diálogo Internacional sobre la Migración funciona por conducto del Consejo de la OIM y de diálogos regionales y realiza actividades de cooperación y asociación con los gobiernos, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y regionales, organizaciones no gubernamentales y otros interlocutores en el ámbito de la migración

El propósito del Diálogo Internacional sobre la Migración, de conformidad con el mandato emanado de la Constitución de la OIM, es poner a disposición de los Estados Miembros y los Observadores un foro para identificar y examinar las principales cuestiones y retos en el ámbito de la migración internacional, contribuir a una mejor comprensión de la migración y consolidar mecanismos de cooperación entre los gobiernos y con otros interlocutores clave para encarar las cuestiones migratorias de manera amplia y eficaz. El objetivo ulterior de esta iniciativa es mejorar la capacidad de los gobiernos para asegurar la gestión ordenada de la migración, promover sus aspectos positivos y reducir la migración irregular. Otros ámbitos normativos, como el trabajo, el desarrollo, el medio ambiente, el comercio y la salud adquieren cada vez mayor pertinencia en la gestión de la migración y, en consecuencia, el tema de la migración empieza figurar en los órdenes del día internacionales de otros foros sectoriales. El Diálogo Internacional sobre la Migración promueve

la exploración de los vínculos entre la migración internacional y esos otros sectores.

Los Miembros de la OIM seleccionan un tema anual para la orientación del Diálogo Internacional sobre la Migración y seleccionan también los temas de los talleres que se celebran en el marco de dicho Diálogo. Todos los años el Diálogo Internacional sobre la Migración y sus actividades conexas aprovechan las ideas y perspectivas surgidas en anteriores sesiones. El diálogo abierto, inclusivo y constructivo que se ha desarrollado, con el apoyo de actividades de investigación y análisis de políticas con fines concretos, ha promovido efectivamente una mejor comprensión de las cuestiones de la migración contemporánea. También ha facilitado la identificación de las prácticas y enfoques eficaces mediante el intercambio de experiencias prácticas, perspectivas y prioridades. Otro elemento importante es que el Diálogo Internacional sobre la Migración ha contribuido a establecer un entorno de mayor apertura para el debate de las políticas migratorias y ha servido para crear confianza entre los diversos interlocutores en el proceso de la migración.

La Serie del Diálogo Internacional sobre la Migración (o Libro Rojo) tiene por objeto abarcar y examinar los resultados de los eventos y las investigaciones llevadas a cabo en el marco del Diálogo Internacional sobre la Migración. La preparación y coordinación del Libro Rojo se efectúa en el marco del Diálogo Internacional sobre la Migración, promovido por el Departamento de Políticas, Investigación y Comunicaciones sobre Migraciones de la OIM.

La presente publicación contiene los informes y el material complementario de los dos talleres celebrados bajo el tema principal del Diálogo Internacional sobre la Migración de 2009, "Derechos humanos y migración: Empeño conjunto a favor de una migración protegida, digna y segura".

El primer taller, relativo al "Respeto efectivo de los derechos de los migrantes: Una responsabilidad compartida", tuvo lugar los días 25 y 26 de marzo de 2009, seguido del segundo taller, "La trata de personas y la explotación de migrantes: Garantizar

la Protección de los Derechos Humanos”, que se llevó a cabo los días 9 y 10 de julio de 2009. Ambos eventos se celebraron en Ginebra, Suiza.

La OIM desea expresar su agradecimiento a los Gobiernos de Italia y Australia, que hicieron posible la celebración de esos eventos.

Michele Klein Solomon, Directora del Departamento de Políticas e Investigación sobre Migraciones, y Philippe Boncour, Jefe de la División del Diálogo Internacional sobre la Migración, Departamento de Políticas e Investigación sobre Migraciones, estuvieron a cargo de la supervisión general de la preparación de esta publicación. Daniella Polar, Charlotte Maquin y Karoline Popp, autores principales, merecen un agradecimiento especial por la preparación de los documentos de antecedentes y los informes. El Departamento de Investigación y Políticas sobre Migraciones agradece, asimismo, las contribuciones al Diálogo Internacional sobre la Migración de 2009, aportadas por colegas del Departamento de Servicios de Gestión de la Migración y del Departamento de Derecho Internacional sobre Migración y Asuntos Jurídicos. Por último, la OIM desea agradecer a sus organismos asociados de las Naciones Unidas y otras organizaciones.

La publicación empieza con un resumen ejecutivo de las enseñanzas extraídas y los enfoques que han dado buenos resultados para los encargados de la formulación de políticas en el ámbito de los derechos humanos y la migración, derivados de los dos talleres organizados para la sesión relativa al Diálogo durante la Nonagésima octava Reunión del Consejo de la OIM, celebrada en noviembre de 2009. Los informes de esos dos talleres, que se presentan a continuación, se basan directamente en las ponencias y debates que tuvieron lugar en los talleres. Además de los informes, esta publicación contiene los programas de trabajo y los documentos de antecedentes correspondientes a los talleres.

Para obtener más información sobre estos talleres y sobre la sesión relativa al Diálogo Internacional sobre la Migración celebrada durante la reunión del Consejo de la OIM, consúltese el sitio www.iom.int/idm.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO: LOS DERECHOS HUMANOS Y LA MIGRACIÓN: EMPEÑO CONJUNTO A FAVOR DE UNA MIGRACIÓN PROTEGIDA, DIGNA Y SEGURA	261
Enseñanzas extraídas y perspectivas efectivas para formuladores de políticas	263
PARTE I: RESPETO EFECTIVO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES: UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA	273
Informe del taller	275
Programa de trabajo del taller	301
Documento de trabajo del taller	309
PARTE II: LA TRATA DE PERSONAS Y LA EXPLOTACIÓN DE MIGRANTES: GARANTIZAR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	323
Informe del taller	325
Programa de trabajo del taller	359
Documento de trabajo del taller	367
BIBLIOGRAFÍA Y OTROS ARTÍCULOS DE INTERÉS	381

**RESUMEN EJECUTIVO:
LOS DERECHOS HUMANOS Y LA
MIGRACIÓN: EMPEÑO CONJUNTO
A FAVOR DE UNA MIGRACIÓN
PROTEGIDA, DIGNA Y SEGURA**

ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS Y PERSPECTIVAS EFECTIVAS PARA FORMULADORES DE POLÍTICAS

INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo dispuesto en instrumentos internacionales y regionales, los derechos humanos se han plasmado en todas las esferas de formulación de políticas. La migración no es una excepción. Sin embargo, los migrantes continúan siendo objeto de violaciones de derechos humanos, de manera desproporcionada. Ello se debe, principalmente, a su condición de no nacionales en el país de residencia, aunque dichas violaciones también ocurren durante los trayectos que recorren, a menudo peligrosos, durante su regreso al país de origen o a su llegada. Contrariamente a lo que se suele suponer, los migrantes documentados no son inmunes a los abusos perpetrados contra sus derechos humanos, pero los migrantes en situación irregular son generalmente mucho más vulnerables, pues han de superar obstáculos mayores para acceder a la protección a la que tienen derecho. Es sumamente importante subrayar que los derechos humanos se aplican a todos los migrantes, independientemente de su estatuto migratorio. Ciertas condiciones o circunstancias específicas requieren particular atención debido a que pueden propiciar abusos contra los derechos humanos: formas peligrosas de viajar y malos tratos por parte de los traficantes; discriminación, racismo y violencia xenófoba; obstrucción *de facto* o *de jure* al acceso a la atención sanitaria o a la educación; detención; explotación

en el lugar de trabajo; vulnerabilidad específica con respecto a la edad o al género; y situaciones de tráfico de personas.

El Diálogo Internacional sobre la Migración se ha consagrado en 2009 a estos desafíos y ha intentado encontrar soluciones prácticas para que se respeten los derechos humanos de los migrantes en todas las etapas del proceso de migración. A continuación se presenta un resumen de las conclusiones generales de los debates e intercambios de opinión, que tuvieron lugar entre formuladores de políticas y profesionales, en dos talleres intermedios celebrados como parte del Diálogo Internacional sobre la Migración, “El respeto efectivo de los derechos humanos de los migrantes: Una responsabilidad compartida” (25 y 26 de marzo de 2009)¹ y “La trata de personas y la explotación de migrantes: Garantizar la protección de los derechos humanos” (9 y 10 de julio de 2009).²

ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS

En primer lugar, los derechos humanos son decisivos para una gobernanza migratoria global eficaz. Son los cimientos sobre los que se asientan las interacciones entre Estados y migrantes, así como las relaciones entre migrantes y otros interlocutores en ámbitos como la contratación, el empleo, la integración y el retorno de migrantes.

En segundo lugar, el principio universal de no discriminación subyace y rige la aplicación de los derechos humanos de los migrantes.

¹ Para más información sobre este taller, incluidos el orden del día, antecedentes, lista de participantes y material adicional, sírvanse consultar: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/international-dialogue-migration/interessional-workshops/effective-respect-human-rights-migrants-shared-responsibility/lang/es;jsessionid=F4EE31D18F8C5BC02F800517FCC7CDDE.worker02>.

² Para más información sobre este taller, incluidos el orden del día, antecedentes, lista de participantes y material adicional, sírvanse consultar: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/international-dialogue-migration/interessional-workshops/ensuring-protection-of-human-rights/lang/es>.

En tercer lugar, las violaciones de los derechos humanos de los migrantes provienen no tanto de las deficiencias de las leyes y marcos existentes, sino de los obstáculos para su aplicación efectiva. Por consiguiente, es primordial establecer y garantizar una capacidad efectiva y una coherencia política, además de fomentar la concienciación y asociaciones, para aplicar cabalmente los derechos humanos de los migrantes y evitar cualquier forma de discriminación estructural.

En cuarto lugar, la migración con fines laborales, las corrientes migratorias irregulares, la trata de personas, el tráfico de personas, la migración mixta y el acceso a las opciones de migración legal son elementos interdependientes. Desde una perspectiva de derechos humanos y en términos de gobernanza migratoria global, estos elementos no pueden ser tratados de forma aislada. Por lo tanto, un sólido enfoque integrado, que garantice el respeto de los derechos humanos de *todos* los migrantes, combinado con una perspectiva equilibrada para prevenir la migración irregular y abrir adecuadas vías legales de migración beneficiará tanto a los migrantes como a las sociedades en general. Dicho enfoque también potenciará la protección de grupos particularmente vulnerables, como las víctimas de la trata, los migrantes enfermos, los niños migrantes y los menores no acompañados.

En quinto lugar, la identificación de una situación de trata es, en la práctica, una labor complicada. A pesar de que la explotación de migrantes no siempre está relacionada con la trata de personas, las necesidades de protección y asistencia de las víctimas de la explotación y de la trata son probablemente similares, aunque las personas concernidas hayan sido o no identificadas y reconocidas formalmente como víctimas de la trata.

En sexto lugar, el enfoque que comprende la prevención, la protección, la acción judicial y la asociación ha demostrado ser eficaz en las actividades de lucha contra la trata de personas, pero su éxito depende del buen equilibrio entre esos cuatro componentes.

En séptimo lugar, la protección de los derechos humanos de los migrantes es importante en todas las etapas del ciclo migratorio, desde antes de salir del país hasta el regreso. Por consiguiente, los

gobiernos de los países de origen, tránsito y destino comparten la responsabilidad por lo que respecta a la protección de los derechos humanos de los migrantes. Las entidades no estatales y el sector privado, en particular, también desempeñan un papel fundamental en la aplicación de las normas de derechos humanos.

PERSPECTIVAS EFECTIVAS

Establecer marcos legales integrales para proteger los derechos humanos de los migrantes

Las normas de derechos humanos han de incorporarse en la legislación nacional, de la que es sumamente importante eliminar las lagunas existentes con respecto a los migrantes. Es esencial aplicar cabalmente el principio de no discriminación para encarar explícitamente la situación de los no nacionales. Mientras que los derechos humanos son la esencia misma del derecho internacional sobre migración³ –cuerpo de normas que rigen las relaciones jurídicas entre los Estados y entre los Estados y los individuos concernidos por la migración internacional– existen otras ramas del derecho, como el derecho laboral, el derecho del mar, el derecho consular, el derecho de los refugiados, el derecho humanitario y el derecho penal internacional, que apuntalan la protección de los derechos humanos de los migrantes en diferentes contextos. Además, ciertos grupos de migrantes están amparados por instrumentos específicos, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000, y su Protocolo adicional para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (uno de los dos Protocolos de Palermo), que tratan la cuestión de la trata de personas. Aunque el Protocolo es principalmente un instrumento de justicia penal, la trata de personas es también una violación grave de los derechos humanos y el Protocolo contiene disposiciones específicas al respecto. Sin embargo, la existencia de

³ Véase *Compendium of International Migration Law Instruments*, OIM, Richard Perruchoud y Katarina Tömolövà eds., T.M.C. Asser Press, 2007, para una compilación de instrumentos pertinentes.

regímenes especiales de protección para algunos grupos debería reforzar el respeto de los derechos humanos en general, y no restar involuntariamente protección a otros a los que esos regímenes no se aplican, que es lo que actualmente suele ocurrir.⁴

Crear instituciones y mecanismos con capacidad efectiva para la aplicación

La aplicación de los principios de derechos humanos con respecto a los migrantes es una labor continua y multifacética, tanto para los Estados como para las entidades no estatales, que abarca los siguientes elementos fundamentales: 1) promoción de los derechos humanos; 2) prevención de los malos tratos; y 3) protección y reparación cuando ha habido violaciones. Para ello, ha demostrado ser útil establecer instituciones y mecanismos específicos para aplicar normas de derechos humanos y supervisar la adhesión a dichas normas. Entre las prácticas efectivas cabe señalar la creación de mecanismos de reclamación accesibles para los migrantes regulares e irregulares; líneas telefónicas de emergencia para las víctimas de la trata o la explotación; puntos focales de migración en el seno de consejos nacionales de derechos humanos; defensores independientes con el mandato de proteger a los migrantes; organismos de supervisión de la discriminación, y/o una sección de derechos humanos en el principal organismo o ministerio encargado de la política migratoria. Los servicios consulares se han convertido en importantes mecanismos a través de los cuales los países de origen pueden supervisar la situación de los derechos humanos de los migrantes y prestar protección concreta. Los centros de recursos para migrantes también pueden utilizarse como “primer puerto de escala” y como fuente de información y asistencia para los ciudadanos de un país en el extranjero. Muchas de esas instituciones y mecanismos trabajan mejor en asociación con otros interlocutores, pues pueden sacar

⁴ Entre los instrumentos aplicables al proceso migratorio cabe poner de relieve, en particular, la Convención de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, así como la Convención Internacional de 1990 sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

partido de sus fortalezas respectivas: por ejemplo, las asociaciones de migrantes pueden conocer muy bien los obstáculos con que tropiezan o las discriminaciones que sufren diariamente los migrantes por lo que respecta al acceso a la vivienda y condiciones de vida, a la salud, a la educación y al empleo. Las organizaciones no gubernamentales pueden enseñar a los migrantes cuáles son sus derechos, por ejemplo, con respecto a sus empleadores o a las autoridades estatales, prestar asistencia directa y facilitar el acceso al asesoramiento jurídico, de ser necesario.

Consolidar la efectividad mediante la coherencia política en materia de migración y derechos humanos

La complejidad de los procesos migratorios y su imbricación con los derechos humanos hacen que un enfoque segmentado de la protección de los derechos humanos de los migrantes provoque lagunas y contradicciones. Además de establecer instituciones específicas para la aplicación de los derechos humanos de los migrantes, los derechos humanos también han de tomarse en consideración en otras esferas e instituciones políticas relacionadas, directa o indirectamente, con los migrantes y la migración, a fin de lograr la mayor coherencia posible. La creación de grupos de trabajo multi-institucionales, o la consolidación de la coordinación y cooperación interministerial entre diferentes instancias gubernamentales, en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la migración, a fin de garantizar un enfoque que englobe a la totalidad del gobierno, es un importante paso en esa dirección. Otras medidas fundamentales son la capacitación de trabajadores sociales, cuerpos de policía, funcionarios gubernamentales, así como de profesionales que trabajan en el ámbito de la vivienda, la educación y la salud, entre otros. Esas personas, que interactúan con migrantes en una gran variedad de contextos, necesitan poder reconocer una situación de trata, estar al tanto de los retos especiales a los que se enfrentan los migrantes y disponer de dispositivos para superar obstáculos y poder aplicar eficazmente los derechos que tienen a disposición. Por lo que respecta a los migrantes irregulares y a las víctimas de la trata, es particularmente importante la colaboración entre organismos

encargados de la aplicación de la ley, servicios sociales (educación y salud, en particular) y organismos de derechos humanos, a nivel nacional y local. Por último, la coherencia política también implica llevar a cabo una evaluación honesta de las posibles repercusiones de políticas migratorias restrictivas en la incidencia de la trata de personas, la migración irregular y la explotación de migrantes, y las violaciones de derechos humanos y actividad criminal que pueden asociarse con estos fenómenos.

Satisfacer las necesidades de protección y asistencia de las víctimas de la trata y de los migrantes explotados

La trata de personas es, al mismo tiempo, un delito y una violación grave de los derechos humanos de las víctimas. Sin embargo, la complejidad de dicho delito, la multiplicidad de autores y el traumatismo que supone para las víctimas pueden dificultar la identificación de las víctimas, como tales. Por consiguiente, ello puede impedir la aplicación efectiva del Protocolo de Palermo, mencionado más arriba, y de las disposiciones de protección y asistencia que contiene. Un enfoque basado en los derechos humanos permitiría, en primer lugar, satisfacer las necesidades de protección y asistencia –jurídica, social, sanitaria, humanitaria y de otra índole– de todos los migrantes víctimas de malos tratos y explotados. Dicho enfoque puede ser particularmente útil en situaciones de flujos migratorios mixtos, compuestos por una variedad de personas con necesidades diferentes, que tienen derecho a que se respeten sus derechos humanos. Si durante el proceso se identifica una situación de trata de personas, los mecanismos de protección adicional deberían entrar en juego. La asistencia a las personas víctimas de la trata comprende una protección a corto plazo, por ejemplo, mediante la puesta a disposición de albergues seguros y servicios médicos y psicológicos, y protección a mediano y largo plazo, como períodos de reflexión, acceso al derecho a solicitar asilo, aplicación efectiva del derecho a la salud, derecho al trabajo y a residencia, y un regreso seguro y digno al país de origen.

Tomar en cuenta los derechos de los trabajadores migrantes en todos los aspectos de la política del mercado laboral

Muchos de los abusos de los derechos humanos que sufren los migrantes, incluida la explotación, están íntimamente relacionados con la situación de los migrantes en el mercado laboral. Los trabajadores migrantes en situación irregular, los trabajadores migrantes temporales y los migrantes contratados en sectores informales o no reglamentados de la economía, como el trabajo doméstico, son particularmente vulnerables. Esos sectores son también críticos a la hora de luchar contra la trata de personas. Los gobiernos han de tomar medidas directas para prevenir la explotación de migrantes, por ejemplo, incluyendo explícitamente a los migrantes en los códigos laborales y definiendo el término “explotación” en la legislación nacional. Al mismo tiempo, cabe tomar medidas para atenuar las circunstancias que hacen que los migrantes sean objeto de explotación: ello supone regularizar los contratos, prevenir la prácticas de contratación fraudulentas y poco éticas y sus consecuencias, como la servidumbre por deudas, prohibir la confiscación de documentos, eliminar los “sistemas de patrocinio”, y supervisar las condiciones de trabajo. Puede que ciertos grupos de trabajadores migrantes requieran especial atención. Entre ellos cabe citar a los migrantes contratados para el trabajo doméstico, con frecuencia mujeres específicamente vulnerables a los malos tratos relacionados con el género. Los enfoques de políticas efectivos en el ámbito de la migración con fines laborales exigen la colaboración con otros interlocutores -contratantes, empleadores del sector privado, tribunales del trabajo y sindicatos- para así garantizar a los migrantes el acceso al empleo, en condiciones de igualdad, y el respeto de sus derechos, es decir; el derecho a un trabajo decente y la libertad de asociación para los trabajadores migrantes, independientemente de su estatuto migratorio. Es particularmente importante concienciar a los migrantes y a los empleadores acerca de los derechos y responsabilidades respectivas.

Integrar los derechos humanos en las políticas a lo largo del ciclo migratorio

Las preocupaciones en materia de derechos humanos pueden surgir en cualquier etapa del proceso migratorio. Así, las asociaciones entre países de origen, tránsito y destino son sumamente importantes para garantizar una migración segura y digna. Entablar diálogos bilaterales y regionales puede ayudar a los Estados a basar sus políticas en entendimientos comunes en cuanto a las cuestiones problemáticas y a las vulnerabilidades de ciertos grupos, en particular, y propiciar una mayor cooperación en diversos aspectos de la protección de los migrantes. Los programas de migración laboral que conciernen a contratantes y empleadores del sector privado, por ejemplo, han de formar a los migrantes en cuanto a sus derechos antes de la salida del país, garantizar contratos justos a la llegada y suministrar condiciones de vida y de trabajo decentes durante su estadía. Las fases migratorias de entrada y de regreso requieren particular atención, a fin de reducir el riesgo de violaciones de derechos humanos, sobre todo cuando los migrantes en situación irregular son interceptados en una frontera o tienen que regresar a sus países de origen. También son fundamentales los programas de rehabilitación y reintegración tras el retorno, en casos de víctimas de la trata y otras víctimas de explotación.

CONCLUSIÓN

La vulnerabilidad y los malos tratos, que van desde la discriminación estructural y la explotación hasta la violencia explícita, siguen siendo una realidad para demasiados migrantes, hombres, mujeres y niños, en todo el mundo. Es hora de ir más allá de la retórica de la aplicación universal de los derechos humanos para todos, incluidos los migrantes, y tomar medidas concretas para garantizar que ello sea una realidad. La protección de los derechos humanos de los migrantes no es únicamente un lujo que nos permitimos sólo en “los buenos tiempos”. Justamente, en períodos de crisis económica, los Estados han de tomar en cuenta,

específicamente en sus respuestas y acciones, las necesidades y los derechos de los migrantes.

La responsabilidad recae en todos aquellos que se encargan de la gestión de la migración en todas las etapas del proceso -ya se trate de gobiernos de países de origen, tránsito y destino, o de entidades privadas y no gubernamentales, cuyas acciones afectan a los migrantes- en un enfoque que abarca al gobierno y a la sociedad en su totalidad. Los marcos jurídicos y administrativos apropiados, que comprenden el acceso a la reparación, son un punto de partida necesario, pero no bastan de por sí. La capacitación adecuada de los profesionales, el desarrollo de la capacidad institucional, la concienciación y la protección y asistencia adecuadas para las personas necesitadas -y más importante aún, para las personas víctimas de la trata u objeto de explotación de diferente manera- son algunas de las medidas más urgentes que han de adoptarse para aplicar los derechos humanos de los migrantes. El compromiso político es fundamental -desde las instancias superiores del gobierno y la sociedad hasta los funcionarios administrativos y todos aquellos que están en contacto directo con migrantes en todas las etapas del proceso migratorio- con miras a trabajar juntos en pos de una migración protegida, digna y segura de la que se beneficien personas y sociedades.

PARTE I:
RESPETO EFECTIVO DE
LOS DERECHOS HUMANOS
DE LOS MIGRANTES:
UNA RESPONSABILIDAD
COMPARTIDA

INFORME DEL TALLER

INTRODUCCIÓN

En la gestión eficaz de la migración se tiene plenamente en cuenta la protección de los derechos humanos de los migrantes, sea cual fuere su situación jurídica. Aunque en anteriores talleres organizados en el marco del Diálogo Internacional sobre la Migración, se han examinado los aspectos económicos y de otra índole de la migración, el interés en los derechos humanos coloca al migrante al centro del fenómeno de la migración, en reconocimiento del carácter profundamente humano de la migración y la dignidad, la igualdad y los derechos inalienables inherentes a todo ser humano. La mejor manera de garantizar el respeto efectivo de los derechos humanos de los migrantes consiste en elaborar y aplicar legislación y marcos normativos nacionales compatibles con las normas internacionales de derechos humanos. No obstante, aunque los gobiernos realizan una labor cada vez más importante de incorporación de las consideraciones de derechos humanos en las políticas migratorias, existe una brecha considerable entre la aplicabilidad formal de los derechos humanos y su goce en la práctica.

El cierre de esa brecha en la aplicación es un requisito indispensable para que la migración redunde en beneficios para las sociedades y los migrantes. La negación de los derechos humanos conduce a situaciones de abuso, explotación y marginación de los migrantes, todo lo cual repercute en la cohesión social, la estabilidad y la seguridad. Por el contrario, es más probable que los migrantes que están protegidos y cuyos derechos humanos se respetan en la sociedad de destino se identifiquen con la sociedad y se interesen en su bienestar general. Además, los migrantes cuyos derechos se respetan pueden realizar su potencial con menos dificultades y efectuar importantes aportes, tanto a las sociedades de origen como de destino.

La responsabilidad compartida es un elemento de fundamental importancia para hacer del goce de los derechos humanos de los migrantes una realidad. Si bien la protección de los derechos humanos de los migrantes es principalmente una obligación de los Estados, la responsabilidad por esa labor no recae exclusivamente en un solo agente: los países de origen, de tránsito y de destino, así como numerosos interlocutores no gubernamentales, como las agencias de contratación, los empleadores, las organizaciones de la sociedad civil y otros, tienen una función que desempeñar al respecto. La responsabilidad compartida se pone en práctica a través de una asociación de amplia base: la cooperación entre los Estados, los programas bilaterales de movilidad laboral, los grupos de trabajo interministeriales, las alianzas de organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos y las empresas permiten identificar las dificultades y promover soluciones eficaces para la protección de los migrantes. El enfoque de cooperación beneficia a los migrantes, promoviendo al mismo tiempo la consecución de objetivos comunes y la existencia de buenas relaciones entre los países de acogida y los países de origen.

A medida que los países de todo el mundo sienten los efectos de la actual crisis económica, se hace necesario adoptar medidas para prevenir la discriminación, la xenofobia y la tipificación penal de los migrantes. Por otro lado, la enorme desesperación que sienten los migrantes al no encontrar trabajo cuando las oportunidades se reducen puede conducir a un aumento de la migración irregular y la trata de personas, situaciones ambas que tienen graves repercusiones en los derechos humanos. El goce efectivo de los derechos humanos exigirá la adopción de medidas dinámicas, destinadas a contrarrestar esas nuevas fuentes de vulnerabilidad. Ha llegado el momento de pasar de la retórica a la acción para que los derechos humanos de los migrantes sean una realidad.

EL TALLER

Las deliberaciones habidas en el taller relativo al “Respeto efectivo de los derechos de los migrantes: Una responsabilidad compartida”, que tuvo lugar los días 25 y 26 de marzo de 2009 en el marco del Diálogo Internacional sobre la Migración, celebrado por la OIM, constituyen la base de las lecciones extraídas y de los enfoques eficaces que se describen más adelante. En el taller se examinaron los vínculos entre la migración y los derechos humanos, y el actual modo de pensar acerca de estas cuestiones interrelacionadas, tanto desde una perspectiva normativa como programática. Asistieron más de 200 participantes en representación de 71 gobiernos, 22 organizaciones internacionales, 8 organizaciones no gubernamentales, el sector privado, el círculo académico y los medios de comunicación.¹

Los objetivos específicos del taller fueron:

- congregar a los gobiernos y otros interlocutores para compartir experiencias relativas a la gestión de la migración y los derechos humanos;
- ofrecer a los Miembros de la OIM la oportunidad de examinar a fondo la cuestión de los derechos humanos y la migración, para determinar los medios eficaces para la aplicación de enfoques que garanticen la protección de los derechos humanos en el contexto de la migración;
- situar en primer plano y destacar la necesidad de la cooperación entre múltiples interesados, y sus beneficios para la protección efectiva de los derechos humanos de los migrantes.

¹ Para más información sobre el taller, sírvase consultar el sitio WEB de la OIM: www.iom.int/idmhumanderechos

LECCIONES EXTRAÍDAS Y ENFOQUE EFICACES

1. Establecimiento de sólidos marcos jurídicos para garantizar el respeto de los derechos humanos de los migrantes, sin discriminación.

La protección de los derechos humanos de los migrantes exige la existencia de sólidos marcos jurídicos que consagren los derechos y garanticen la protección, con un interés explícito en la situación de los no nacionales. Esos marcos se basan en los instrumentos internacionales de derechos humanos y, si procede, en los instrumentos regionales así como en otras ramas del derecho, como el derecho humanitario y el derecho laboral, el derecho consular, el derecho penal internacional y el derecho del mar, entre otros. Las normas flexibles, a modo de observaciones generales y recomendaciones formuladas por los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas o expresadas en informes de los Relatores Especiales pertinentes, por nombrar sólo unos cuantos, proporcionan orientación adicional. El principio universal de la no discriminación, precepto fundamental del derecho de los derechos humanos, es elemento central de la protección de los derechos humanos de los migrantes. Por lo tanto, y con muy pocas excepciones, los derechos humanos conciernen a todas las personas dentro de la jurisdicción de un Estado, nacionales y no nacionales por igual.

- **Asegurar la compatibilidad de la política, los procedimientos y la legislación nacionales en materia de migración con las normas internacionales de derechos humanos.** La

compatibilidad generalmente se alcanza mediante la ratificación de los convenios y las convenciones pertinentes y la incorporación de sus disposiciones en la legislación nacional, o a través de procesos legislativos nacionales y de reforma que se basan en las normas y los convenios y convenciones internacionales. Algunas legislaciones nacionales contienen disposiciones constitucionales que permiten la incorporación directa de los instrumentos de derechos humanos ratificados.

- **Desarrollo de distintas esferas de la legislación nacional para cerrar las brechas en el ámbito de los derechos humanos de los migrantes.** Los Estados han llevado a cabo actividades para eliminar el desfase en los marcos jurídicos estableciendo medidas de protección en virtud del derecho constitucional, el derecho laboral, los códigos penales y otras leyes nacionales. La legislación nacional relacionada con los derechos humanos de los migrantes puede incluir leyes laborales que rijan el derecho al trabajo de los no nacionales, o legislación para despenalizar la entrada sin documentación en el país.
- **Consideración de los principios de derechos humanos en la reglamentación del acceso a los servicios sociales.** Los derechos humanos de los migrantes también deben tenerse en cuenta en esferas de la legislación relativas a cuestiones tales como la educación, la vivienda y la salud, que por lo general se orientan principalmente a los nacionales, no a los migrantes. Aunque la determinación de los niveles de acceso de los no nacionales a los beneficios sociales sigue siendo prerrogativa soberana de los Estados, la aplicación de muchas de las disposiciones en materia de derechos humanos está vinculada al acceso efectivo de los migrantes y sus familiares a la educación, la salud y la vivienda.
- **Promulgación de leyes contra la discriminación.** El principio de la no discriminación es indispensable para asegurar el respeto de los derechos humanos de los migrantes. La legislación promulgada a esos efectos generalmente incluye orientaciones para detectar y prevenir la discriminación, y determina las sanciones aplicables. Los mecanismos jurídicos

de reparación tienen que sopesar detenidamente las pruebas y la documentación que se puede exigir razonablemente a un migrante que tenga la intención de presentar un caso de discriminación.

- **Conversión de las leyes en orientaciones concretas y prácticas.** Es importante que los instrumentos internacionales de derechos humanos, sus disposiciones y su aplicabilidad, así como la legislación nacional, estén redactados de modo tal que sean comprensibles para los encargados de aplicar esas normas en su trabajo cotidiano. Orientaciones a modo de manuales, reglamentos o criterios pertinentes pueden ayudar a facilitar la aplicación de las disposiciones jurídicas. El Gobierno de Filipinas, por ejemplo, aplica una política que prohíbe el envío de migrantes a países en los que sus derechos humanos no estén protegidos. Para determinar el cumplimiento de esa norma, el Gobierno de Filipinas ha establecido criterios específicos que facilitan la administración de la ley.

2. Organización de instituciones públicas y fomento de la capacidad en materia de administración, cumplimiento de la ley y rendición de cuentas para asegurar la aplicación práctica de los derechos humanos.

Además de marcos jurídicos, el goce efectivo de los derechos humanos requiere un marco institucional capaz de promover esos derechos, impedir las violaciones y ofrecer protección y reparación legal en caso de comisión de abusos. A escala nacional, se necesitan mecanismos o instituciones que se ocupen de los derechos humanos de los migrantes y posean la capacidad suficiente para cumplir sus responsabilidades. El fomento de la capacidad en materia de administración, cumplimiento de la ley y rendición de cuentas permitirá el adecuado funcionamiento de esos marcos institucionales. De mayor importancia aún, es prestar atención a la identificación y eliminación de los obstáculos que impiden el goce de los derechos humanos en la práctica.

- **Designación de centros de coordinación en las organizaciones públicas encargados de la cuestión de los derechos humanos de los migrantes.** La asignación a un determinado ministerio de las obligaciones relativas a la protección de los derechos humanos de los migrantes permite determinar las responsabilidades y promueve la rendición de cuentas.
- **Establecimiento de instituciones especiales, o adaptación de las existentes, con el propósito de proteger los derechos humanos de los migrantes,** como medio innovador de mejorar la protección. Por ejemplo, en Finlandia, el Defensor de las Minorías es un cargo independiente dentro del Ministerio del Interior. El Defensor de las Minorías puede recibir denuncias sobre casos de discriminación, proporcionar asesoramiento gratuito, presentar informes sobre la situación de distintos grupos, y formular recomendaciones. Los consejos nacionales de derechos humanos son otro ejemplo de institución especial cuya tarea es la promoción de los derechos humanos. Esos consejos podrían organizarse de modo tal que abarcaran los derechos humanos de los migrantes. En Egipto, por ejemplo, se está examinando la posibilidad de incluir una dependencia especial sobre cuestiones de migración en el Consejo Nacional de Derechos Humanos.
- **Capacitación del personal de todas las organizaciones públicas pertinentes,** con inclusión de las que se ocupan de hacer cumplir las leyes, en temas relativos a los derechos humanos y las vulnerabilidades de los migrantes en el ejercicio de esos derechos. Las formas más eficaces del fomento de la capacidad trascienden el ámbito de las organizaciones públicas que se ocupan específicamente de la migración. Un elemento de fundamental importancia para asegurar el respeto de todo el conjunto de derechos humanos de los migrantes es hacer extensivos los programas de capacitación a los miembros de las agencias e instituciones cuya labor cotidiana incide directa e indirectamente en los migrantes y en su capacidad para ejercer sus derechos humanos, particularmente en las esferas de la educación, la salud y la vivienda.

- **Orientación de los servicios diplomáticos hacia el manejo de cuestiones migratorias y la prestación de servicios consulares de protección y ayuda.** Las misiones consulares son un recurso importante para la protección de los nacionales en el extranjero, pero el personal de esas misiones debe tener una formación adecuada, orientación y recursos para poder cumplir con esa responsabilidad. De todos modos, están en una buena posición para tener acceso a los migrantes, y algunas son un lugar de acogida para esas personas o inclusive ofrecen servicios prácticos, como los servicios sanitarios de emergencia. Tanto los países de origen como los países de destino pueden obtener beneficios de la participación de los funcionarios de las misiones consulares en el desarrollo y la aplicación de estrategias para la protección de los derechos humanos de los migrantes.
- **Desarrollo de procesos para identificar y eliminar los obstáculos prácticos para el goce de los derechos.** Hay toda una serie de obstáculos –idioma, discriminación, temor a ser denunciados, requisitos administrativos imposibles de cumplir, y otros– que dificultan el goce de los derechos humanos de los migrantes en el terreno. Por ejemplo, si la presentación de una denuncia contra un empleador significa que el migrante queda imposibilitado de trabajar mientras se tramita la denuncia, en realidad puede estar impedido de ejercer sus derechos. Entre las posibles respuestas cabe citar:
 - El establecimiento de asociaciones con interlocutores que tengan contactos en el terreno (como las asociaciones de migrantes, las organizaciones no gubernamentales y el personal docente) para identificar los obstáculos para el goce de los derechos, y su participación en actividades que faciliten el acceso y en la recomendación de soluciones.
 - La evaluación periódica de la eficacia de las políticas y los programas.

- **Creación de mecanismos de rendición de cuentas en las organizaciones públicas.** Además de asignar la responsabilidad a un determinado ministerio, el fortalecimiento de la rendición de cuentas de las organizaciones del gobierno es otro importante componente de la aplicación de los derechos humanos. Etiopía promueve la rendición de cuentas mediante legislación que sanciona a los funcionarios que no adoptan medidas adecuadas de prevención de la trata de personas y la explotación de los migrantes.

3. Asegurar la coherencia política dentro de los gobiernos en torno a las cuestiones relacionadas con la migración y los derechos humanos.

La formulación de políticas coherentes es un elemento decisivo para la aplicación de las normas de derechos humanos. Debido al carácter intersectorial de la migración, las distintas dependencias gubernamentales tienen competencias que afectan el goce de los derechos humanos de los migrantes. A través de la coherencia normativa se intenta asegurar que la interacción entre las distintas políticas permita proteger esos derechos. Las soluciones normativas de carácter amplio reconocen la interrelación de los derechos; por ejemplo, cuando los progenitores migrantes no tienen el derecho a trabajar, sus hijos pueden verse privados del derecho a los alimentos, a la salud y a la educación, entre otros. A escala nacional, es necesario establecer una coordinación eficaz entre las instituciones cuyas actividades afectan los derechos humanos de los migrantes. En términos ideales, las medidas a escala nacional deben complementarse con las actividades emprendidas por otras entidades gubernamentales, especialmente en los planos regional y local, en las que se producen la mayor parte de las interacciones entre los migrantes y el gobierno.

- **Consideración de la presencia de los migrantes en la formulación de todas las políticas del gobierno.** Las políticas que son competencia de diferentes ministerios y organismos gubernamentales, como por ejemplo las relativas a la educación, la salud y la vivienda, pueden afectar el goce de los derechos humanos de los migrantes. Al tener en cuenta

las vulnerabilidades de los migrantes durante el proceso de formulación de políticas, los Estados pueden promulgar políticas que se ocupen de las necesidades de los migrantes.

- **Establecimiento de comités interministeriales u otras estructuras de cooperación para una amplia integración de las normas de derechos humanos en las políticas gubernamentales, con el fin de evitar brechas e incompatibilidades.** Las políticas de un ministerio público pueden obstaculizar, sin carácter intencional, el logro de las metas normativas de otro ministerio. Una eficaz labor de coordinación no solamente elimina las incoherencias sino que permite a los gobiernos alcanzar sinergias entre esferas normativas distintas pero relacionadas.
- **Formulación de los compromisos en materia de derechos humanos a modo de orientaciones concretas y en un idioma que comprendan todos los interlocutores del sector gubernamental.** El grado en que es posible cumplir eficazmente las obligaciones en materia de derechos humanos depende de que existan flujos sistemáticos de información, comunicación y consulta entre quienes se ocupan de formular las políticas y los que las administran y las hacen cumplir.
- **Revisión de las políticas en respuesta a la evolución de las pautas migratorias.** Las pautas y las tendencias migratorias están en rápida evolución. Por ejemplo, numerosos países están experimentando mayores niveles de migración temporal y circular. Países que una vez fueron considerados lugares de origen, en muchos casos son ahora países de origen, de tránsito y de destino al mismo tiempo. Al responder a la evolución en los patrones migratorios, los Estados pueden obtener beneficios de la organización de exámenes periódicos amplios de sus regímenes migratorios generales destinados a eliminar las incoherencias.

4. Elaboración de políticas para reflejar los retos que plantea la protección de los grupos de migrantes vulnerables.

La protección de los grupos de migrantes vulnerables exige soluciones normativas amplias para abordar las múltiples situaciones de vulnerabilidad a que hacen frente, como marginación social y económica, y discriminación y xenofobia. Aunque su condición de no nacionales en el país de residencia hace que los migrantes en general estén más expuestos a condiciones de vulnerabilidad, determinados grupos, como las migrantes y sus hijos, necesitan atención especial. A pesar de que los derechos humanos conciernen a todos los migrantes, sea cual fuere su situación jurídica, los Estados enfrentan considerables dificultades para ofrecer protección a los migrantes indocumentados. El hecho de que los migrantes en situación irregular estén expuestos a un mayor riesgo de abusos, generalmente aunado a la imposibilidad de denunciar casos de violación de los derechos humanos, hace que sea necesario encontrar soluciones políticas para contrarrestar esas vulnerabilidades.

- **Desarrollo de políticas específicas para atender a las necesidades de los grupos vulnerables.** La adaptación de las políticas a las necesidades de diferentes grupos vulnerables puede contribuir a mitigar las condiciones de vulnerabilidad que dan lugar a violaciones de los derechos humanos. Las políticas deben incorporar una perspectiva de género y de edad, con algunos ejemplos de políticas para los jóvenes, incluidos programas para menores no acompañados. En el Estado de Renania del Norte-Westfalia, de Alemania, se han establecido oficinas regionales para promover los intereses específicos de los niños y los jóvenes pertenecientes a familias migrantes.
- **Elaboración de todas las políticas teniendo en cuenta a los grupos vulnerables.** La consecución de objetivos de política de carácter general puede ser difícil si en la formulación de las políticas no se tienen en cuenta las necesidades de los más vulnerables. Por ejemplo, las políticas sobre la educación no conseguirán asegurar el derecho de todos los niños a la

educación si en su formulación no se tiene en cuenta a los menores indocumentados. Del mismo modo, el nivel general de salud de una sociedad no podrá mejorar si se hace caso omiso de las dificultades vinculadas a la promoción de la salud en las comunidades de migrantes.

- **Provisión a los migrantes en situación irregular de mecanismos que les permitan solicitar ayuda y ejercer sus derechos.** Garantizar los derechos humanos de los migrantes en situación irregular puede ser particularmente difícil. Cuando los migrantes carecen de la confianza necesaria para interactuar con las organizaciones del gobierno y otros interlocutores, por lo general no denuncian las violaciones de derechos humanos a pesar de los esfuerzos que despliegan los Estados para desarrollar vías de recurso. Las siguientes medidas pueden ayudar a los Estados a dar efecto práctico a los derechos humanos en el contexto de la migración irregular:

- creación de instrumentos y mecanismos, aparte de la legalización de la situación jurídica, tales como visados especiales, permisos de trabajo o de residencia, con el fin de dar a los migrantes en situación irregular la confianza necesaria para interactuar con los agentes pertinentes para el goce de sus derechos humanos.
- comprensión precisa de las razones por las cuales los migrantes no denuncian las violaciones (por ejemplo, el temor a perder el trabajo, a ser denunciados y a la deportación) y adaptación de las políticas teniendo en cuenta estas cuestiones básicas para otorgar a los migrantes los medios que les permitan dar a conocer las violaciones de los derechos humanos.
- utilización de redes para el acceso a los migrantes en situación irregular y a los que son particularmente vulnerables a la violación de sus derechos humanos. Las asociaciones de migrantes, los educadores, los trabajadores sociales, las organizaciones no gubernamentales y otros interlocutores tienen contactos en el terreno que pueden apoyar las actividades que despliegan los gobiernos para proteger a los más vulnerables. Algunos países

han instalado una línea telefónica de urgencia a la que pueden llamar los migrantes en caso de emergencia, o cuentan con equipos que han recibido formación especial en materia de protección y ayuda a los migrantes en situaciones de crisis, como los *Grupos Beta* de México.

- preparación para el retorno de migrantes en situaciones de crisis. Algunos países, como Bangladesh, han establecido fondos especialmente dedicados a la prestación de ayuda a los migrantes enfermos, los discapacitados y los migrantes abandonados y sus familiares.
- **Examen de las ventajas y desventajas de la regularización.** Si bien esta medida se inscribe plenamente dentro de las prerrogativas soberanas de los Estados, algunos participantes pusieron de relieve la regularización –por ejemplo, sobre una base de caso por caso, o con sujeción a criterios tales como las circunstancias familiares– como una forma de reducir las vulnerabilidades asociadas al estatuto de migración en situación irregular.

5. La responsabilidad compartida entre los gobiernos por la protección de los derechos humanos de los migrantes en todas las etapas del proceso migratorio.

Una conclusión de fundamental importancia emanada del taller fue el reconocimiento de que la protección empieza por casa, y que los países de origen deben seguir participando en la protección de sus nacionales, inclusive si se encuentran en el extranjero. Un planteamiento basado en el ciclo vital para la protección de los derechos humanos desde el período anterior a la partida hasta la integración, y posteriormente el retorno y la reintegración, ofrece una serie de beneficios. Como corolario, los países de origen, de tránsito y de destino comparten la responsabilidad por la protección de los derechos humanos de los migrantes. Un requisito previo para la labor de cooperación entre distintos países, a lo largo de la trayectoria de la migración, es que las partes

interesadas lleguen a una comprensión mutua y, en algunos casos, desarrollen un idioma común. La comprensión de las dificultades, de las respectivas experiencias, de los intereses comunes y de los derechos y responsabilidades mutuos puede facilitar el diálogo, lo que constituye una base para la cooperación y la adopción de políticas con fundamento. Los acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales y los mecanismos de cooperación se pueden utilizar para aplicar un planteamiento de colaboración que abarque todo el ciclo vital, que por lo común mejora considerablemente el goce de los derechos humanos de los migrantes.

- **Empeño en comprender las experiencias y las perspectivas de otros interlocutores y el desarrollo de una terminología común** sigue siendo indispensable para el diálogo y la cooperación eficaces.
- **Dar inicio a la protección en el país de origen** proporcionando:
 - Información sobre las vías para la migración legal.
 - Sesiones de información previas a la partida, sobre los derechos y las responsabilidades en los países de acogida.
 - Programas profesionales, culturales y de aprendizaje de idiomas.
- **Mayor protección para los migrantes a través de centros de recursos** en los países de destino. Las misiones consulares ofrecen una protección de fundamental importancia a sus nacionales en el extranjero. Cuando los países carecen de la capacidad suficiente para administrar un centro autónomo, existen oportunidades de establecer colaboración con otras misiones consulares para ampliar la capacidad conjunta. Los países de destino también desempeñan una función al respecto; algunos han establecido centros de información para los trabajadores migrantes, en los que reciben información pertinente en distintos idiomas, y pueden obtener ayuda en relación con cuestiones jurídicas, administrativas, y de otra índole.
- **Concertación de acuerdos bilaterales** que redunden en beneficio de los países de origen y los países de acogida,

así como de los migrantes. Ese tipo de acuerdos permite a los países gestionar las repercusiones de la migración en el país de origen y en las sociedades de acogida. Las medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos se pueden incorporar en acuerdos bilaterales a través de los cuales se comparten las responsabilidades entre los países de acogida y los países de origen. Los acuerdos también pueden ofrecer la posibilidad de cobrar las pensiones al retornar al país de origen y disfrutan de igualdad de remuneración y de condiciones de trabajo con los nacionales, entre otros beneficios.

- **Participación en mecanismos regionales para abordar las dificultades de la migración.** El examen de la migración en el contexto de las regiones puede mejorar la eficacia y la integridad de las políticas migratorias al promover la armonización y la cooperación en la formulación de la política migratoria y dar a los gobiernos la oportunidad de intercambiar información, experiencias y mejores prácticas. Algunos de los Procesos Consultivos Regionales sobre la Migración no vinculantes también han iniciado proyectos conjuntos: un ejemplo es la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) para los países de América Central y América del Norte, que ha elaborado orientaciones sobre la protección de los niños y de las víctimas de la trata, y ha establecido un fondo interregional para migrantes en situación vulnerable.
- **Recopilación de información y la documentación de las pautas y las dificultades** permite que los gobiernos no solamente obtengan una mejor comprensión del fenómeno migratorio, sino que elaboren también respuestas normativas bien fundadas. Es preciso llevar a cabo actividades de investigación para establecer una base común de pruebas a partir de la cual los interlocutores puedan elaborar entendimientos mutuos.

6. Integración de consideraciones en materia de derechos humanos en todas las políticas y programas que conciernen a los trabajadores migrantes y la migración con fines de empleo.

Dada la importancia de la migración con fines de trabajo, los Estados han respondido con medidas normativas para la protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes. Diversos instrumentos internacionales y regionales en las esferas de los derechos humanos y el derecho laboral constituyen la base de la protección de los migrantes en el trabajo. Los trabajadores migrantes en situación irregular, los trabajadores migrantes del sector doméstico, los trabajadores migrantes temporales, y los migrantes que trabajan en los sectores informales y no estructurados de la economía necesitan atención adicional, por estar particularmente expuestos al riesgo de explotación. El lugar de trabajo también es un importante centro de interacción entre los migrantes y otros miembros de la sociedad de destino. Los Estados reconocen la conveniencia de lograr la participación de otros interlocutores para asegurar el respeto efectivo de los derechos humanos de los migrantes en el trabajo, con inclusión de las empresas de contratación del sector privado, los empleadores, y los sindicatos.

- **Incorporación de las normas de derechos humanos en los códigos de trabajo y los programas de migración laboral.** Aunque es importante que los derechos de los trabajadores migrantes estén incorporados en los instrumentos jurídicos pertinentes, también es indispensable mantener una actitud vigilante con respecto a cualquier obstáculo que pueda impedir el goce de esos derechos en la práctica. Por ejemplo, la experiencia habida en el pasado indica que los permisos de trabajo vinculados a un solo empleador aumentan la dependencia del migrante en ese empleador así como su vulnerabilidad a situaciones de abuso de los derechos humanos.
- **Elaboración de políticas que se ocupen específicamente de los trabajadores temporales y los trabajadores transfronterizos.** Los trabajadores salvadoreños y guatemaltecos que emigran

para trabajar en la industria de la construcción en México están protegidos en virtud de políticas que se ocupan específicamente de los derechos de esos trabajadores migrantes temporales y sus familiares. Otros países han concedido permisos de trabajo a tiempo parcial para quienes cruzan las fronteras diariamente.

- **Facilitación de los procesos de contratación en condiciones de seguridad.** Las contrataciones fraudulentas aumentan el riesgo de abusos y significan mayores costos para las familias que intentan enviar a uno de sus miembros a trabajar en el extranjero. La reglamentación de las agencias de contratación privadas, informándolas sobre las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos y las leyes nacionales pertinentes, además de la vigilancia de sus actividades, es una manera de reducir la posibilidad de que se cometan nuevos abusos y violaciones de los derechos humanos. Algunas de las medidas que se han recomendado para garantizar la contratación en condiciones de seguridad son las siguientes:

- Vigilancia de las agencias de contratación privadas.
- Verificación de los antecedentes de los posibles empleadores.
- Establecimiento de la responsabilidad solidaria del agente de contratación y el empleador.
- Elaboración de un contrato normalizado, cerciorándose de que se redacte en un idioma que el migrante conozca.
- Prohibición de la confiscación de los documentos de viaje por parte de los agentes de contratación y los empleadores.

- **Fomento de la participación del sector privado en la protección de los derechos humanos.** Un número cada vez mayor de empresas del sector privado realiza actividades que trascienden lo que tradicionalmente se definía como

las prioridades y responsabilidades del sector empresarial, y encuentra incentivos para asumir la responsabilidad por el bienestar de los trabajadores migrantes. Las prácticas de contratación éticas y las actividades de instrucción destinadas a los trabajadores migrantes en el lugar de trabajo en relación con sus derechos son algunas de las esferas en las que los empleadores han desempeñado una función activa y que han sido promovidas por la red empresarial denominada *Business for Social Responsibility*.

- **Vigilancia de las condiciones de trabajo** a través de inspecciones en las fábricas y entrevistas periódicas con los trabajadores y los empleadores. En Ucrania, por ejemplo, el Departamento de Vigilancia de los Derechos Humanos lleva a cabo inspecciones durante el servicio para asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos.
- **Labor con los sindicatos** es una estrategia importante para el acceso a los trabajadores migrantes, en particular a los que están en condiciones vulnerables, como los migrantes en situación irregular, y para darles información sobre sus derechos y obligaciones. No obstante, puede que sea necesario abrir otras opciones para la interacción con los migrantes en sectores como el del trabajo doméstico, donde la sindicación no es común.
- **Elaboración de soluciones innovadoras para atender a las necesidades laborales y proteger, al mismo tiempo, los derechos humanos.** Diferentes escenarios migratorios exigen distintas soluciones para hacer frente a las necesidades de las partes interesadas y respetar al mismo tiempo los derechos humanos de los migrantes. Un ejemplo de asociación innovadora es la alianza entre los sindicatos de agricultores de España y la fundación *Agricultores Solidarios*. Los sindicatos gestionan la contratación de trabajadores agrícolas de temporada provenientes de Colombia y Rumania, mientras

que la fundación *Agricultores Solidarios* ofrece cursos de idiomas e información sobre los derechos laborales, el acceso a los servicios de atención de la salud y los recursos sociales locales. Por conducto de un programa de desarrollo, *Agricultores Solidarios* promueve el envío de remesas y apoya proyectos de desarrollo establecidos por los trabajadores migrantes de temporada en sus comunidades de origen.

7. Lograr la participación de los migrantes en la promoción de sus derechos humanos y concienciar a la sociedad en relación con las contribuciones positivas de los migrantes.

Si se quiere que los derechos humanos ocupen el lugar central en la política migratoria es imprescindible contar con la participación de los propios migrantes. Para que los migrantes puedan ejercer sus derechos, deben primero estar al tanto de ellos, conocer sus responsabilidades y las medidas para hacer frente a las violaciones de los derechos humanos. El diálogo entre los migrantes y las comunidades, enmarcado en términos de derechos humanos, puede ayudar a contrarrestar algunas de las ideas equivocadas y recelos en torno a los migrantes que pueden culminar en abierta hostilidad y discriminación. El modo en que la sociedad percibe a los migrantes puede mejorar u obstaculizar el goce de los derechos humanos. La protección de los derechos humanos de los migrantes no es una tarea de los gobiernos únicamente, sino una obligación de la sociedad en general.

- **Suministro de información a los migrantes sobre sus derechos en todas las etapas del proceso** a través de programas de capacitación con anterioridad a la partida, servicios consulares *in situ* y centros de recursos para migrantes en los países de destino. Las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos y la legislación nacional aplicable deben estar a disposición de los migrantes en un formato e idioma que puedan comprender. La creación de conciencia entre los migrantes no es simplemente una tarea de los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales; de hecho, los

sindicatos y otros interlocutores frecuentemente informan a los migrantes sobre sus derechos y responsabilidades en el trabajo y en otras esferas de la vida del migrante.

- **Empoderamiento de los migrantes prestando apoyo a la función que cumplen las asociaciones de migrantes** en el diálogo sobre los derechos humanos de los migrantes. Las asociaciones de migrantes son instituciones de enorme importancia para la protección de los derechos humanos de los migrantes, y asumen funciones como mediadores culturales y defensores de los derechos de los migrantes. Los gobiernos reciben beneficios del mantenimiento de líneas de comunicación abiertas entre los funcionarios y las asociaciones de migrantes, ya que la comprensión de la perspectiva del migrante conduce a una formulación de políticas mejor fundamentada.
- **Fortalecimiento del papel que desempeñan los migrantes en la creación de conciencia y la modificación de las percepciones en la sociedad.** Los propios migrantes pueden realizar actividades de creación de conciencia, por ejemplo con respecto a la riqueza cultural y otros beneficios que aportan a las sociedades. Los eventos culturales, como el Día de África en Ucrania, organizado por una coalición de organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y otros interlocutores, pueden contribuir a mejorar el aprecio por la cultura de los migrantes y promover la comprensión entre los migrantes y sus sociedades de acogida.
- **Ampliación de la capacidad general mediante la consolidación institucional de los interlocutores no estatales y el establecimiento de alianzas para alcanzar objetivos comunes.** Para muchos países, la falta de capacidad administrativa es un gran obstáculo para la protección efectiva de los derechos humanos de los migrantes. A través del fomento de la capacidad de los interlocutores no estatales y del establecimiento de alianzas con esos interlocutores es posible aumentar la capacidad general en el ámbito de los derechos humanos. Un ejemplo de ese tipo de colaboración podría darse entre el gobierno y las asociaciones de migrantes, lo que ampliaría y permitiría aprovechar los efectos de la

acción gubernamental. La formación de los miembros de las asociaciones de migrantes para que se desempeñen como mediadores en los ámbitos de la cultura y el idioma ayudaría a los gobiernos y a los migrantes, por igual, a eliminar las brechas en la aplicación relacionadas con los obstáculos que impone el idioma.

- **Creación de conciencia entre las comunidades de acogida con respecto a los beneficios que aportan los migrantes a la sociedad.** A través de campañas de información y de otros medios, los gobiernos pueden hacer hincapié en los beneficios que aportan los migrantes a la sociedad, contribuyendo a erradicar algunos de los mitos y prejuicios en torno a la migración. Los medios de comunicación desempeñan un influyente papel en lo que respecta a modelar la percepción que tienen las sociedades de los migrantes y del fenómeno migratorio, y deben participar en el proceso de promoción de un entorno social que favorezca la protección de los derechos humanos de los migrantes.

CONCLUSION

El taller relativo al “Respeto efectivo de los derechos de los migrantes: Una responsabilidad compartida” demostró que es posible desmitificar y despolitizar el debate sobre los derechos humanos y la migración y encontrar medidas prácticas – en los planos local, nacional, regional y mundial – para que los derechos de los migrantes sean una realidad en la práctica. De fundamental importancia al respecto es contar con un sólido marco jurídico y normativo, que se ajuste a las normas internacionales. Esas normas están claramente expresadas en numerosos instrumentos internacionales y regionales; es su aplicación en el plano nacional lo que exige mayor atención. Las medidas para una eficaz aplicación resultan más eficaces a través de alianzas de carácter amplio entre múltiples interesados: en cada una de las etapas del proceso migratorio, los gobiernos, trabajando en colaboración con asociados intergubernamentales y no gubernamentales como las organizaciones internacionales, los empleadores, las agencias de contratación, las escuelas, los servicios de atención de la salud, las asociaciones de migrantes, los sindicatos, los medios de comunicación y otros, tienen una función que desempeñar y sus esfuerzos colectivos son decisivos para el éxito. La buena gestión de la migración lejos de ser sinónimo de control de la migración, es, de por sí, un elemento indispensable para la protección de los derechos humanos de los migrantes y la facilitación de la migración en condiciones humanas, seguras y ordenadas.

PROGRAMA DE TRABAJO DEL TALLER



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones

DIÁLOGO INTERNACIONAL SOBRE LA MIGRACIÓN
TALLER INTERMEDIO DE

**RESPECTO EFECTIVO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES: UNA
RESPONSABILIDAD COMPARTIDA**
25 y 26 de marzo de 2009

ORDEN DEL DÍA

25 de marzo de 2009 PRIMER DÍA	
09:00 – 10:00	<i>Inscripción</i>
10:00 – 10:10	DISCURSO DE BIENVENIDA <ul style="list-style-type: none">• William Lacy Swing, Director General, Organización Internacional para las Migraciones
10:10 – 10:30	DISCURSO INAUGURAL <ul style="list-style-type: none">• Ngonlardje Mbaidjol, Asesor Especial, Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos
10:30 – 11:00	SENTANDO LAS BASES <ul style="list-style-type: none">• Michele Klein Solomon, Directora del Departamento de Políticas y Investigación sobre Migraciones de la OIM <p><i>Las deliberaciones con relación a los derechos humanos y la migración han de comenzar, indudablemente, con un panorama del marco internacional de derechos humanos puesto que éste emana de diversas fuentes del derecho. Esta primera ponencia servirá para presentar los principales instrumentos de derechos humanos de alcance internacional, junto con el cuerpo de tratados atinentes, además de los principios de no discriminación y su pertinencia y aplicación a los migrantes y a la migración. También se considerarán otras estructuras, a saber, los mecanismos regionales no vinculantes que sostienen la estructura internacional de derechos humanos. Esta sesión también servirá para ofrecer un telón de fondo conceptual que orientará las deliberaciones en materia de políticas y programas, poniendo de relieve ideas clave, a saber, la noción de responsabilidad compartida, el vínculo entre la legislación, la formulación de políticas y el fortalecimiento institucional en la migración, además de la necesidad de fomentar una colaboración interestatal y entre interlocutores múltiples.</i></p>

11:00 – 13:00	<p>Sesión I: Derechos humanos y los migrantes: Marcos e implementación</p> <p><i>No cabe la menor duda que los derechos humanos se aplican a los migrantes, sea cual fuere su condición jurídica. Para velar por el respeto efectivo de los migrantes, incluidas prácticas no discriminatorias, en todas las etapas del proceso migratorio – que comprende la salida, el tránsito, el ingreso, la permanencia y el retorno – es preciso alentar la cooperación entre todas las partes implicadas en el proceso y con otros interlocutores pertinentes. A nivel nacional, la puesta en práctica efectiva de los derechos humanos depende, entre otros, de la coherencia política en cuanto a la migración y a la capacidad en el ámbito de la legislación, administración y aplicación de la ley. Igualmente, la conciencia de los migrantes con relación a sus derechos a través de una información objetiva y de la posibilidad de acceder a soluciones efectivas que remedien cualquier violación, son elementos fundamentales a la hora de encarar esta cuestión. Esta sesión estará consagrada a las principales brechas y retos existentes en la puesta en práctica de las disposiciones de derechos humanos para los migrantes y considerará algunas de las medidas que podrían adoptarse a nivel nacional e internacional para que los derechos humanos de los migrantes se hagan realidad.</i></p> <p>Moderador: Ositadinma Anaedu, Ministro, Misión Permanente de la República Federal de Nigeria ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esteban B. Conejos Jr., Subsecretario para Asuntos de Trabajadores Migrantes, Ministerio de Asuntos Exteriores, Filipinas • Reyna Torres Mendivil, Directora General Adjunta de Política Internacional sobre Derechos Humanos, Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, Secretaría de Relaciones Exteriores, México • Corien Jonker, Presidenta de la Comisión de Migraciones, Refugiados y Población de la Asamblea del Consejo de Europa • Johanna Suurpää, Mediadora para las Minorías, Finlandia <p>A efectos de orientar las deliberaciones, se plantean las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo integrar los derechos humanos en una legislación y políticas migratorias coherentes y coordinadas? • ¿Cómo implementar las disposiciones de derechos humanos aplicables a los migrantes de manera efectiva y práctica en las políticas y programas sobre la migración? • ¿Cuáles son los retos específicos y las posibles brechas en la puesta en práctica de los derechos humanos en el contexto de la migración? <p>Debate general</p>
13:00 – 14:00	<i>Pausa</i>

14:00 – 15:00	<p>Evento paralelo: Los migrantes y su derecho a la salud</p> <p><i>El derecho a la salud es primordial no sólo para los migrantes sino también para las comunidades en las que viven. Este evento paralelo se centrará en medidas concretas y prácticas para encarar el derecho de los migrantes a la salud y a los servicios de salud y para promover el bienestar y productividad de los migrantes a título individual y de las comunidades. Con ese fin, habrá una serie de ponencias de la OIM y materiales audiovisuales que pondrán de relieve las actividades y programas que lleva a cabo la OIM en diversas regiones del mundo, en colaboración con gobiernos, migrantes, comunidades y otros interlocutores pertinentes, que abarcan toda una gama de cuestiones de la salud del migrante y están destinados a distintas poblaciones de migrantes.</i></p> <p>Rogamos tomen nota que este evento paralelo se celebrará únicamente en inglés. Es posible que parte del material presentado pueda estar en otros idiomas o tener subtítulos.</p>
15:00 – 18:00	<p>Sesión II: Lucha contra la discriminación y promoción de la integración: Retos que plantean los derechos humanos a migrantes y sociedades</p>
	<p><i>El respeto efectivo de los derechos humanos es un importante elemento a fin de garantizar relaciones armoniosas y mutuamente beneficiosas para migrantes y sociedades. Al abordar estas complejas relaciones, distintos interlocutores, incluidos aquéllos de la sociedad civil y los propios migrantes, tienen funciones, derechos y responsabilidades diferentes. Es preciso conferir una expresión práctica al principio fundamental de derechos humanos de no discriminación en las relaciones cotidianas entre los migrantes y las sociedades, especialmente puesto que los migrantes suelen enfrentarse a actitudes discriminatorias, racistas y xenófobas. El acceso a los diferentes derechos y el ejercicio de los mismos, por ejemplo, el derecho a una vivienda adecuada, a la educación y a la salud, a servicios sociales y de bienestar así como a los derechos civiles y políticos, conformarán una parte importante de las deliberaciones. A este respecto, hay espacio para adoptar medidas innovadoras que posibiliten la participación de los migrantes en los procesos de toma de decisiones, ya sea en el país de origen o de destino, por ejemplo a nivel local o regional. Esta sesión se centrará en la pertinencia de los derechos humanos en el ámbito de los migrantes –las relaciones con la sociedad – y examinará la función específica de los interlocutores no estatales a fin de velar por el respeto efectivo de los derechos humanos de los migrantes.</i></p> <p>Moderadora: Mariette Grange, Experta en derechos humanos de los migrantes y Miembro de la Junta Directiva de Diciembre 18</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minelik Alemu, Director General, Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consulares, Ministerio de Relaciones Exteriores, Etiopía • Winfried Mengelkamp, Jefe, Grupo Internacional de Cooperación, Ministerio de las Generaciones, Familia, Mujeres e Integración del Estado de Renania del Norte-Westfalia, Alemania • Andriy Yuriyovych Kasyanov, Primer Secretario, Misión Permanente de Ucrania ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales con sede en Ginebra, y Jeffrey Labovitz, Jefe de Misión, Oficina de la OIM en Ucrania (<i>ponencia conjunta</i>) • Michele LeVoy, Directora, Plataforma Internacional de Cooperación sobre los Migrantes Indocumentados (PICUM, por sus siglas en inglés)

	<p>A efectos de orientar las deliberaciones, se plantean las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo inciden los derechos humanos en las interacciones entre migrantes y sociedades? • ¿Cómo han de promover los gobiernos el respeto efectivo del principio de no discriminación hacia los extranjeros? • ¿Qué papeles han de desempeñar la sociedad y los migrantes propiamente dichos a este respecto? <p>Debate general</p>
	<i>Fin del primer día</i>
26 de marzo de 2009 SEGUNDO DÍA	
10:00 – 10:30	<p>La voz de los migrantes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Charles Asante-Yebo, Presidente, Centro Africano en Kiev, Ucrania <p>Debate general</p>
10:30 – 13:00	<p>Sesión III: Movilidad laboral: Derechos y responsabilidades</p> <p><i>Una esfera fundamental en la puesta en práctica de los derechos humanos en el contexto de la migración es el mercado laboral, donde las normas laborales internacionales revisten particular importancia. Estas disposiciones permiten regir las relaciones entre los trabajadores migrantes, los gobiernos, los empleadores, los contratistas y los sindicatos, confiriendo particular importancia a las asociaciones entre interlocutores múltiples. Es más, hay una serie de categorías de empleo que pueden generar vulnerabilidades específicas y retos de cara al respeto efectivo de los derechos humanos de los migrantes, por ejemplo la migración laboral temporera, el trabajo doméstico y el empleo en sectores no reglamentados y en el mercado laboral informal. Las normas de derechos humanos y su puesta en práctica efectiva en el ámbito de la contratación y el empleo, serán el principal centro de atención de esta sesión, y conferirán un papel preponderante a la función, los derechos y responsabilidades del sector privado, de cara a los trabajadores migrantes.</i></p> <p>Moderador: Ibrahim Awad, Director, Programa de Migraciones Internacionales, Oficina Internacional del Trabajo</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mohammed Hasan Mahmud, Ministro de Estado para Relaciones Exteriores, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bangladesh • Wael Ahmed Kamal Aboul Magd, Asistente Adjunto del Ministro de Relaciones Exteriores para Asuntos de Derechos Humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores, Egipto • Paloma Iznola Bravo, Consejera Técnica, Dirección General de Inmigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración, España, y Andreu Peix Massip, Asesor, <i>Fundació Pagesos Solidaris</i>, España (<i>ponencia conjunta</i>) • Abdelhamid El Jamri, Presidente del Comité de las Naciones Unidas sobre Trabajadores Migrantes

	<p>A efectos de orientar las deliberaciones, se plantean las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué instrumentos de derechos humanos y otros mecanismos se aplican en el ámbito del trabajo y el empleo? • ¿Cómo pueden los diferentes interlocutores, y en particular el sector privado, contribuir a velar por el respeto efectivo de los derechos humanos de los trabajadores migrantes? • ¿Cuáles son algunas de las vulnerabilidades específicas relativas al lugar de trabajo y cómo encararlas? <p>Debate general</p>
13:00 – 15:00	<i>Pausa</i>
15:00 – 17:50	<p>Sesión IV: Concretar los derechos humanos de los migrantes: Asociaciones acertadas</p> <p><i>El hecho de compartir la responsabilidad en lo que atañe a los derechos humanos de los migrantes implica que debe haber un diálogo y asociaciones entre Estados a nivel bilateral, regional, interregional y mundial, así como una cooperación con los interlocutores no estatales y entre estos mismos. Las cuestiones de derechos humanos que emanan durante el desplazamiento, la permanencia y el retorno pueden encararse idóneamente a través de empeños conjuntos entre los diversos países y comunidades concernidos, incluyendo la importante función que tiene el país de origen por ser un interlocutor que, a veces, se descarta en el debate relativo a la protección de los derechos humanos de los migrantes. Hoy en día hay toda una serie de ejemplos innovadores de cooperación en distintas partes del mundo extraídos de las valiosas enseñanzas que pueden servir de modelo para otros países y regiones que experimentan situaciones similares. El objetivo de esta última sesión es ilustrar modelos específicos de cooperación, basados en mecanismos regionales, bilaterales o internacionales y en instrumentos regionales pertinentes de derechos humanos.</i></p> <p>Moderadora: Jillyanne Redpath-Cross, Oficial Jurídico Superior, Departamento de Derecho Internacional sobre Migración y Asuntos Jurídicos, Organización Internacional para las Migraciones</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carlos Ramiro Martínez Alvarado, Representante Permanente de la República de Guatemala ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales con sede en Ginebra (al ocupar la Presidencia Pro-Témpore de la Conferencia Regional sobre Migración) • Tony Luka Elumelu, Oficial Superior de Programas, Departamento de la Libre Circulación de Personas, Comunidad Económica de los Estados del África Occidental • Helena Nygren-Krug, Asesora de Salud y Derechos Humanos, Departamento de Ética, Comercio, Derechos Humanos y Derecho, Organización Mundial de la Salud, y Davide Mosca, Director, Departamento de Migración y Salud, Organización Internacional para las Migraciones (<i>ponencia conjunta</i>) • Peder Michael Pruzan-Jorgensen, Director General para Europa, <i>Business for Social Responsibility</i> • William Gois, Coordinador Regional, Foro de los migrantes en Asia

	<p>A efectos de orientar las deliberaciones, se plantean las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las asociaciones más útiles y efectivas a la hora de proteger los derechos humanos de los migrantes durante las diversas etapas de la migración, a saber: la partida, el tránsito, la entrada, la permanencia y retorno? • ¿Cuál es la interacción de los mecanismos bilaterales y regionales de cooperación con las políticas y programas nacionales sobre migración? y ¿Qué incidencia tienen dichos mecanismos en la capacidad de implementar eficazmente las disposiciones de derechos humanos? • ¿Cómo puede fomentarse la confianza mutua entre gobiernos y otros asociados para que colaboren en la implementación de los derechos humanos de los migrantes? <p>Debate general</p>
17:50 – 18:00	<i>Síntesis y Discurso de Clausura</i>
	<i>Fin del taller</i>

DOCUMENTO DE TRABAJO DEL TALLER

RESPECTO EFECTIVO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES: UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

Introducción: Derechos humanos y migración

Los derechos humanos son derechos de los que deben gozar los migrantes: los derechos humanos conciernen a todos los migrantes, sea cual fuere su situación jurídica. Ello no obstante, cabe lamentar que en países en distintas partes del mundo se sigan violando estos derechos, y continúen tanto los abusos como la explotación de migrantes. Por una serie de razones –incluida la falta de voluntad política suficiente, la carestía de capacidad técnica o institucional, la escasez de recursos humanos y financieros, y otros retos ligados a la implementación– subsiste una enorme brecha entre la aplicación oficial de los derechos humanos y el goce efectivo de estos derechos por parte de muchos migrantes. Ahora bien, ¿cómo hacer que los principios de derechos humanos sirvan a los empeños de los Estados destinados a encauzar la migración de manera humana y efectiva? ¿Cuáles son las medidas prácticas que los gobiernos y otros interlocutores han de adoptar para dar efecto a los derechos humanos de los migrantes en todas las etapas del proceso migratorio?

Cuando se aborda la cuestión de derechos humanos se hace patente la naturaleza profundamente humana de la migración que va en contra de la tendencia a considerar a los migrantes

como “mercancías” y a evaluarlos simplemente en términos de su contribución económica a los países de origen y de destino. Las disposiciones de derechos humanos se aplican a todos los migrantes, ya se trate de una persona “productiva” o no. Ahora bien, quién goce de sus derechos humanos y cuyo bienestar se promueva, probablemente, contribuirá en mayor medida a la sociedad que aquél que sufre de violaciones de sus derechos humanos, de explotación en el trabajo y de exclusión social.

Por consiguiente, hoy en día se admite que la protección de los derechos humanos de los migrantes es un componente esencial de la gestión efectiva de la migración y un requisito previo para que la migración beneficie tanto a las sociedades como a los migrantes. Es más, cada vez hay más gobiernos que se plantean cómo incorporar idóneamente las cuestiones de derechos humanos, bienestar, protección, dignidad y seguridad de las personas y comunidades en sus políticas, legislación y programas migratorios.

El tema principal del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, celebrado en Manila en 2008, fue la noción de **responsabilidad compartida** y refleja que las medidas concertadas y conjuntas son las idóneas para concretar los derechos humanos de los migrantes en el marco de la gestión global de la migración¹. Todos los Estados tienen por cometido velar por la protección de los derechos de sus nacionales en el extranjero, lo que suscita interés y exige tanto la reciprocidad como la cooperación a nivel interestatal. Los deberes y competencias a este respecto recaen primordialmente en los países de origen, tránsito y destino, y pueden aplicarse a nivel bilateral, regional o internacional, pero también pueden incluir a asociados de la sociedad civil y del sector privado así como a organizaciones internacionales.

¹ El derecho a cooperar está consignado en los instrumentos sobre la migración, a saber: el Convenio N°. 97 sobre los trabajadores migrantes (Revisado en 1949); el Convenio N°. 143 de la OIT sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (1975); la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990) (véase la Parte VI); y los Protocolos de Palermo de 2000 que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire).

Derechos humanos de los migrantes: Marcos y principios

Los migrantes son seres humanos que han de gozar de derechos inalienables que los Estados tienen la obligación de acatar. **El Derecho Internacional sobre Migración**² comprende toda una serie de normas que rigen las relaciones jurídicas entre los Estados y entre los Estados y las personas, implicados en el proceso migratorio. Todo ello engloba una esfera del derecho que ha ido desarrollándose con el correr del tiempo y que sigue haciéndolo.

Hay una serie de instrumentos que se aplican a los migrantes pero que están dispersos a lo largo y ancho de diversas ramas del derecho. El marco relativo a los derechos humanos está en el centro de lo referente a la protección³. Hay otras ramas del derecho relacionadas con la migración, a saber: el derecho humanitario y laboral, el derecho internacional penal, el derecho consular, el derecho del mar, por no citar más que algunos⁴. Además de los mecanismos jurídicos vinculantes, existe toda una gama de instrumentos de carácter no vinculante –es decir, comentarios y recomendaciones generales elaborados por los órganos encargados de la aplicación de los tratados de las Naciones

² Para más información, consulte la base de datos de la OIM relativa al Derecho Internacional sobre Migración que se encuentra en: <http://www.imldb.iom.int/section.do>

³ Los instrumentos esenciales de derechos humanos son: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979); la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984); la Convención sobre los Derechos del Niño (1989); la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990); la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2006); y la Convención Internacional para los Derechos de las Personas Discapacitadas (2006).

⁴ Para una compilación de instrumentos pertinentes refiérase al Compendio de Instrumentos relativos al Derecho Internacional sobre Migración (OIM, 2007) compilado por Richard Perruchoud y Katarína Tömolöva, T.M.C. Asser Press.

Unidas. Asimismo, se han desarrollado instrumentos regionales en materia de derechos humanos, en general, y de derechos de los migrantes en particular⁵.

Una disposición clave del derecho relativo a los derechos humanos es el **principio universal de no discriminación** que hace que recaiga sobre el Estado la responsabilidad de respetar y velar por los derechos de “... toda persona dentro de su territorio y bajo su jurisdicción... sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”⁶. Por consiguiente, los derechos humanos se aplican tanto a los nacionales como a los extranjeros, salvo contadas excepciones⁷.

Ahora bien, no hay una carestía de mecanismos y marcos cuyas disposiciones garanticen los derechos de los migrantes. El reto está en conferir una expresión práctica a estos derechos y hacer de ellos una realidad tangible en la vida cotidiana de los migrantes y en las interacciones de éstos con las comunidades. Cabe destacar que si bien los migrantes han de gozar de los derechos humanos, sea cual fuere su situación migratoria, también tienen la obligación de acatar las leyes y normas de los países de tránsito y de destino.

⁵ Los principales instrumentos generales de derechos humanos a nivel regional incluyen la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (Banjul); la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Carta Árabe de Derechos Humanos; y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Los instrumentos regionales destinados específicamente a la protección de los trabajadores migrantes incluyen la Convención europea sobre el estatuto legal de los trabajadores migrantes (1977) y la Declaración de la ASEAN sobre la protección y promoción de los derechos de los trabajadores/as migrantes de 2007 que reviste un carácter no vinculante. Para mayores referencias, véase el *Compendio de Instrumentos de Derecho Internacional sobre Migración de la OIM* (véase *supra*).

⁶ Véase el Artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Artículo 2 inciso 1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. También hay cláusulas similares de no discriminación en otros tratados esenciales de derechos humanos.

⁷ Excepciones, por ejemplo, en materia de derechos políticos.

Derechos humanos y migración: Retos que se plantean en la práctica

La interacción entre **el principio de soberanía nacional y los derechos humanos internacionales** está en el núcleo de algunos de los retos que suscitan la migración y los derechos humanos. Cada Estado tiene la prerrogativa soberana de determinar quién entra en su territorio y bajo qué condiciones; de expulsar a los extranjeros en ciertas circunstancias; de controlar sus fronteras; y de adoptar las medidas necesarias para proteger su seguridad⁸. Sin embargo, este poder de encauzar la migración tiene que ejercerse en el pleno respeto de los derechos humanos y libertades conferidos en el marco del derecho internacional.

A pesar de la aplicación *de jure* de los derechos humanos a los migrantes, los migrantes siguen siendo *de facto* vulnerables a las violaciones de los derechos humanos debido a su condición de extranjeros en el país en el cual residen y, más aún si están en el territorio en situación irregular. Asimismo, los migrantes, colectiva e individualmente, están sumamente expuestos a la marginación, discriminación, hostilidad, xenofobia así como el racismo social y económico, lo que tiene consecuencias directas en el goce de los derechos humanos. Esta vulnerabilidad también se hace patente durante el desplazamiento (especialmente, si los migrantes recurren a medios de transporte precarios), cuando los migrantes están detenidos y cuando los migrantes regresan o son deportados al país de origen. También cabe conceder particular atención a los grupos potencialmente vulnerables, a saber: mujeres migrantes, niños migrantes (particularmente menores no acompañados), migrantes ancianos, migrantes con discapacidades, migrantes de pueblos indígenas y migrantes desamparados⁹. Por consiguiente, es preciso reforzar la protección de todos los migrantes y de los grupos vulnerables, en especial,

⁸ El derecho de un país a admitir o expulsar a los extranjeros está sujeto a las obligaciones de protección internacional.

⁹ Las vulnerabilidades particulares de los migrantes emanan de situaciones como la trata y la explotación que serán examinadas en mayor detalle en el segundo taller intermedio que girará en torno a *La trata y explotación de migrantes: Garantizar la protección de los derechos humanos*, que tendrá lugar los días 9 y 10 de julio de 2009.

dentro de los parámetros que establece el Derecho Internacional sobre Migración y en cada etapa del proceso migratorio, a través de mecanismos preventivos y correctores, además de empeños conjuntos para responder a las carencias en su implementación.

Medidas con miras a la implementación de los derechos humanos de los migrantes

La implementación de los derechos humanos se refiere a instaurar leyes, estructuras, programas y políticas que faciliten el pleno goce de los derechos humanos por parte de los migrantes. Es más, la implementación efectiva de los derechos humanos debe complementarse con la **promoción** de los derechos humanos, la **prevención** de las violaciones y, en caso de que dichos abusos se hayan producido, la **protección** y rectificación.

Normalmente, todo régimen migratorio que garantice el respeto de los derechos humanos de los migrantes, deberá combinar los siguientes valores: la aplicación del principio de no discriminación; la promoción –tanto para los países de origen y de acogida como para los propios migrantes– de un máximo de beneficios económicos, sociales y otros que trae consigo la migración al tiempo que se reducen al mínimo las consecuencias negativas; una perspectiva equilibrada de cara a la migración irregular; consideraciones de carácter humanitario; respeto de la unidad familiar; y estructuras de toma de decisiones en la gestión de la migración que garanticen procesos pertinentes e incluyan a todos los interlocutores concernidos.

Hay una conexión clara e indispensable entre la **legislación migratoria** de un Estado y su **política migratoria**, ya que cada una refleja y afirma la otra. Como primer paso para su implementación, es preciso que la política nacional de migración, así como los procedimientos y legislaciones referentes, sean compatibles con las normas internacionales de derechos humanos. Generalmente, ello se concreta a través de la ratificación de los tratados pertinentes y de la incorporación de las disposiciones conexas en el derecho nacional. La implementación acertada de los derechos humanos en las políticas, programación y práctica para encauzar la migración

depende de varias conexiones subyacentes importantes que se ven propiciadas por las mismas, a saber: a) capacidad efectiva; b) formulación coherente de políticas; c) conciencia de los derechos; y d) cooperación.

a) La **capacidad efectiva** para implementar y respetar los derechos humanos permite que se confiera efecto a los derechos esbozados en los textos jurídicos en la realidad cotidiana de los migrantes. Es preciso velar por que los derechos humanos estén consignados en las leyes nacionales a través del desarrollo y reforma legislativa. La capacidad en las esferas administrativas de aplicación de la ley y de responsabilidad mutua, apoyan la aplicación efectiva de los derechos humanos. Por consiguiente, la capacitación de formuladores de políticas, funcionarios gubernamentales, autoridades de inmigración, guardias fronterizos, policías, y otros, en los aspectos fundamentales de los derechos humanos y su aplicación a los migrantes, es una medida esencial con miras a incorporar el respeto de los derechos humanos en las prácticas cotidianas en torno a la migración.

b) La **formulación coherente de políticas** en materia de derechos humanos y migración depende de dos elementos: Primero está la interacción entre las distintas políticas. En una esfera transversal como la migración, hay diversas instituciones gubernamentales competentes en la materia que inciden en los aspectos de derechos humanos de las políticas migratorias globales: por ejemplo, cabe determinar cómo un ministerio del interior maneja el control de entradas en el país, un ministerio de asuntos sociales diseña las políticas de integración, un ministerio de salud concibe políticas de salud pública, o un ministerio del trabajo establece normas de empleo que tendrán repercusiones directas en la aplicación real de los derechos humanos de los migrantes. Segundo, la coherencia política aspira a evitar la incongruencia y a aunar sinergias entre políticas distintas pero interrelacionadas, al tiempo que fomenta las aspiraciones específicas de cada uno. La migración está relacionada con la política en esferas económicas, sociales, laborales, comerciales, sanitarias, de medioambiente, de seguridad y de desarrollo, entre otros. En muchas de éstas,

las normas de derechos humanos revisten una función preponderante.

- c) El ejercicio de los derechos y la prevención de abusos requiere una **conciencia de dichos derechos**. Por tanto, las personas deben tener acceso a una información completa y objetiva sobre sus derechos y responsabilidades en calidad de migrantes, ya sea en el propio país, en el país de destino, con relación a sus empleadores o a otros interlocutores. Esta conciencia debe establecerse antes de la partida, pero seguirá siendo pertinente tras la llegada al país de acogida. Aquí, cabe tener en mente los retos con que se enfrentan los migrantes en un entorno donde suelen estar aislados y desconocer el idioma, la cultura, así como los procedimientos jurídicos y administrativos. La disponibilidad de esta información y el acceso a medidas efectivas para encarar violaciones, son fundamentales y ponen de relieve las funciones importantes que desempeñan las redes sociales y aquéllas de las que forman parte los migrantes, por ejemplo, los sindicatos. El conocimiento de los derechos es esencial para los migrantes, pero también tiene que haber una concienciación sobre los derechos y responsabilidades mutuas por parte de los migrantes y otros interlocutores, particularmente aquellos encargados de la aplicación de la ley en el terreno.
- d) Ya se aludió a la noción de **responsabilidad compartida** –y a la importancia de la cooperación en general¹⁰. Al entablar procesos globales y regionales de cooperación en materia de migración –incluidos procesos consultivos regionales y otros empeños multilaterales– los Estados pueden intercambiar preocupaciones, experiencias y soluciones con relación a la protección de los derechos humanos de los migrantes. Las disposiciones de derechos humanos para los migrantes pueden abarcar toda una serie de prácticas conjuntas: una de ellas consistiría en ampliar las vías de migración regular, algo muy pertinente para reducir el riesgo de violaciones

¹⁰ Hay varios ejemplos concretos de cooperación que figuran en el documento de trabajo RT 1.1 *El respeto efectivo de los derechos humanos de los migrantes: Una responsabilidad compartida* del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo de 2008 y en el Informe sobre los procedimientos de dicho Foro en 2008, que se encuentran a disposición en: <http://government.gfmd2008.org/>

de derechos humanos asociados con la migración irregular. También cabe mencionar en este contexto la cooperación entre países de origen y aquéllos de tránsito y de destino, a la hora de proporcionar asistencia consular y protección a los migrantes. El reconocimiento de que la responsabilidad de los países de origen de proteger a sus nacionales no acaba cuando los migrantes abandonan el país, constituye un instrumento potencialmente poderoso para velar por los derechos humanos de los migrantes en diversos aspectos de la vida, que van desde la llegada e integración en la sociedad de acogida, al empleo y las relaciones laborales, y que también comprende situaciones en que los migrantes deben hacer frente a procedimientos jurídicos o detenciones, y aquéllas cuando desean o se ven obligados a retornar.

El respeto efectivo de los derechos humanos y la conciencia de los derechos y responsabilidades mutuos son elementos preponderantes para fomentar relaciones armoniosas y beneficiosas entre **migrantes y sociedades**¹¹. Un diálogo entre los migrantes y las comunidades, basado en los principios de derechos humanos, puede contribuir a despejar conceptos incorrectos y la sospecha de que son objeto los migrantes que suelen suscitar una hostilidad abierta y la discriminación, así como la tendencia a considerar a los migrantes como delincuentes, especialmente cuando se trata de migrantes irregulares. Ésta es una importante tarea que tienen ante sí los gobiernos pero también las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación. Los derechos sociales, a saber, el derecho a la vivienda, a la educación y a la salud; a servicios sociales y de bienestar; así como los derechos de los niños migrantes, son particularmente pertinentes cuando se trata de la integración. La capacidad efectiva de implementar el principio de no discriminación es primordial en este campo. Es más, el derecho de los migrantes a participar en los procesos de toma de decisiones, tanto en el país de origen como en el extranjero –conforme a lo establecido en los instrumentos de derecho civiles y políticos– puede plasmarse a través de asociaciones innovadoras que podrían incluir a instancias locales y municipales de gobierno

¹¹ También véase el Diálogo Internacional sobre la Migración, N° 11 *Los migrantes y la sociedad de acogida: Asociaciones acertadas* (2008), que se encuentra en: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=20084>

o fomentar la cooperación con países de origen a través de procedimientos de votación en el extranjero.

El **mercado laboral** es otro importante foro donde los principios de derechos humanos y las normas internacionales de trabajo son pertinentes¹². Un entorno no discriminatorio, protector y reglamentado comprende, entre otros, la contratación ética, un trato y condiciones equitativos en el trabajo, la supervisión de empleadores, además del acceso a la atención primaria de la salud y a la seguridad social. El desarrollo de relaciones de colaboración efectivas entre trabajadores migrantes, gobiernos, empleadores, contratistas y sindicatos es sumamente pertinente a este respecto. Los empleadores y contratistas deben estar plenamente informados de sus derechos y obligaciones para con los migrantes y viceversa, al tiempo que se ha de contar con la capacidad necesaria para realizar inspecciones o supervisiones con miras a cerciorarse de que se acatan los derechos humanos y las normas laborales. Es más, es preciso conceder atención a los grupos de migrantes vulnerables en cuyos casos las violaciones de los derechos humanos son motivo de gran preocupación, incluidos trabajadores poco calificados y migrantes que trabajan en el sector doméstico o del sexo, trabajadores con contratos temporeros, y aquéllos empleados en sectores no reglamentados y en el mercado laboral informal.

En otras palabras, los derechos humanos son ladrillos que sirven para construir una perspectiva exhaustiva de cara a la gestión de la migración en la que se encaran, en su globalidad, los objetivos de garantizar el bienestar, la seguridad y la dignidad de los migrantes y de las sociedades, y de encauzar el movimiento de personas. En un empeño por superar las barreras que se erigen al goce de los derechos humanos de todos los migrantes, la

¹² Las más pertinentes son: la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990) la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (que concierne, entre otros, la supresión del trabajo forzoso, la eliminación del trabajo infantil, los derechos de los sindicatos y la no discriminación en el empleo, conforme a lo señalado en los ocho Convenios fundamentales de la OIT); los Convenios antes mencionados de la OIT N°. 97 (Revisado en 1949) y N°. 143 (1975); así como el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales: Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos, de 2006.

prevención, promoción, y rectificación emergen como conceptos clave, al igual que la noción de responsabilidad compartida. Este primer taller intermedio del Diálogo Internacional sobre la Migración en 2009 aspira a proseguir las deliberaciones con y entre los Estados, organizaciones internacionales y asociados de la sociedad civil y del sector privado, iniciados durante el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo y en otras esferas con relación a este importante tema.

PARTE II:
LA TRATA DE PERSONAS
Y LA EXPLOTACIÓN DE
MIGRANTES: GARANTIZAR
LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS

INFORME DEL TALLER

INTRODUCCIÓN

La prevención de la vulnerabilidad y los abusos, en particular de la explotación y la trata de personas, exige garantizar la protección de los derechos humanos de los migrantes en cada una de las etapas del ciclo migratorio. Todos los migrantes tienen derechos humanos y deben disfrutar de diversas formas de protección y ayuda, sea cual fuere su situación jurídica o categoría administrativa. Dada la gravedad de los abusos de los derechos humanos que sufren las personas objeto de trata, y los vínculos entre la trata de personas y la delincuencia, esta cuestión ha recibido particular atención, sobre todo desde la aprobación del Protocolo de Palermo de 2000 para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en la que se establecen normas y se promueve la cooperación entre los Estados para luchar contra la trata de personas con mayor eficacia. El nivel de concienciación es cada vez mayor, lo que se ha traducido en un creciente número de marcos jurídicos y normativos nacionales, regionales e internacionales que se ocupan de la cuestión de la trata de personas.

Sin embargo, la explotación y los abusos no son cuestiones que afectan únicamente a las personas objeto de trata. El problema de la explotación de los migrantes es más amplio y profundo que la cuestión de la trata de personas, ya que son numerosos los migrantes que padecen situaciones de abuso y explotación pero que en ningún momento han sido objeto de trata. Dicho de otro modo, todas las personas objeto de trata

también son víctimas de explotación; sin embargo, no todos los migrantes objeto de explotación son objeto de trata. En esas circunstancias, es importante reconocer que, si bien una situación de migración irregular por lo general significa un mayor grado de vulnerabilidad, no cabe decir que los migrantes regulares sean inmunes a violaciones de sus derechos humanos. Por ejemplo, un trabajador del sector doméstico que haya emigrado por vías legales y se vea obligado a trabajar en condiciones que se asemejan a la esclavitud puede no encajar en la definición estricta de persona objeto de trata y, en consecuencia, no tendrá acceso al régimen de protección especial para ese tipo de casos. Debido a las dificultades inherentes a la identificación de las personas objeto de trata y a la inexistencia de una definición clara del concepto de explotación, es preciso contar con respuestas normativas más amplias, que no solamente aborden las necesidades de determinadas categorías de personas, sino que garanticen también la protección de todos los migrantes que sufren, o corren el riesgo de sufrir explotación y trata.

EL TALLER

En el contexto del Diálogo Internacional sobre la Migración en 2009, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), celebró dos talleres en 2009: el primero, relativo al “Respeto Efectivo de los Derechos Humanos de los Migrantes: Una Responsabilidad Compartida”, en marzo de 2009, reafirmó la importancia de los derechos humanos como componentes fundamentales de la gestión de la migración. El segundo taller, relativo a “La Trata de Personas y la Explotación de Migrantes: Garantizar la Protección de los Derechos Humanos”, examinó las vulnerabilidades específicamente vinculadas a la experiencia migratoria: la explotación, en particular a través de la trata de personas, en el contexto más amplio del examen de la función de los derechos humanos en la gestión de la migración. El taller contó con más de 200 participantes en representación de 69 gobiernos, 12 organizaciones internacionales y 13 organizaciones no gubernamentales. Asistieron, asimismo, representantes de los medios de comunicación, los círculos académicos y el sector privado. Las deliberaciones habidas durante el taller, los días 9 y 10 de julio de 2009, constituyen la base de las lecciones extraídas y de los enfoques eficaces que se describen más adelante.¹ Se han tomado también algunos ejemplos de las deliberaciones que tuvieron lugar en el contexto del Diálogo Internacional sobre la Migración durante la Nonagésima octava Reunión del Consejo

¹ Para más información sobre el taller, sírvase consultar el sitio WEB de la OIM: www.iom.int/idmtrafexp

de la OIM sobre el tema “Los derechos humanos y la migración”, que se celebró el 25 de noviembre de 2009.²

Los objetivos específicos del taller fueron:

- congregar a gobiernos y otros interlocutores pertinentes con el fin de que intercambiaran experiencias nacionales, regionales e internacionales, enfoques eficaces y lecciones extraídas del ámbito de la protección y ayuda a los migrantes que, por haber sido objeto de trata o de otras prácticas ilícitas, son víctimas de explotación y abusos;
- ofrecer a los Miembros de la OIM la oportunidad de examinar el modo en que las medidas de protección de los derechos humanos de los migrantes podrían fortalecer la protección y la ayuda a las personas objeto de trata, además de prevenir la explotación a través del empoderamiento de los migrantes en situación de riesgo;
- intercambiar ideas innovadoras que permitan crear asociaciones con interlocutores múltiples en todas las etapas del proceso migratorio para atender a las necesidades de los migrantes vulnerables y alcanzar los objetivos normativos de los gobiernos en relación con el problema de la trata de personas y la explotación de los migrantes.

² Para más información sobre el Diálogo Internacional sobre la Migración en la Nonagésima octava Reunión del Consejo de noviembre de 2009, sírvase consultar: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/human-rights-and-migration-2009>

LECCIONES EXTRAÍDAS Y ENFOQUES EFICACES

1. Fortalecimiento de marcos jurídicos amplios para abordar la trata de personas y otras formas de explotación en la práctica.

El establecimiento de marcos jurídicos adecuados, que tengan en cuenta el debido respeto de los derechos humanos en los países de origen y de destino, es un primer paso para la prevención de la trata de personas y la explotación de los migrantes, y para la protección de las personas afectadas por esas prácticas. Con respecto a la trata de personas, los últimos diez años han sido testigos de una proliferación de nuevas leyes, con inclusión de instrumentos internacionales y regionales, encaminados a combatir el fenómeno. Aunque los mayores progresos se refieren a la tipificación como delito de la trata de personas, y a la promoción de la cooperación entre los Estados en torno a las medidas conexas de aplicación coercitiva de la ley, el reconocimiento de que la trata de personas es también una cuestión del ámbito de los derechos humanos es un tema del que se habla mucho pero que aún no se aborda suficientemente en la práctica. Cada vez se es más consciente de la necesidad de ofrecer protección y ayuda a las personas objeto de trata. La mejor manera de abordar el caso concreto de la trata de personas es hacerlo en relación con el problema más amplio de la explotación de los migrantes. Con ese propósito, se necesita un marco coherente que asegure el respeto de los derechos humanos de todos los migrantes, sea cual fuere su situación migratoria o su categoría administrativa. Además

de los instrumentos de derechos humanos, las normas laborales internacionales son indispensables para completar cualquier marco para la lucha contra la trata de personas y la explotación de los migrantes. Si bien existe una estructura elaborada de instrumentos y normas internacionales y regionales sobre el tema, hay que dedicar mayor atención a su incorporación en las políticas y los marcos legislativos nacionales y a su eficaz aplicación.

- **Aplicación del actual marco internacional de lucha contra la trata de personas.** La base jurídica internacional para la lucha contra la trata de personas radica en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000, y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños (Protocolo de Palermo), que la complementa, y que es el instrumento internacional más reciente y amplio en este ámbito. Son varios los instrumentos regionales, en particular la Convención del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, que se basan en el Protocolo.

- Los mecanismos de cooperación regional pueden fortalecer la capacidad de los Estados en materia de elaboración y aplicación de legislación adecuada. El Proceso de Bali sobre el contrabando y la trata de personas y la delincuencia transnacional conexas ha formulado un modelo de legislación sobre la trata de personas, de conformidad con el Protocolo de Palermo anteriormente mencionado, que ha servido de base para las leyes de los Estados sobre este tema.

- **Aplicación de las normas internacionales de derechos humanos.** La creación de un sólido marco jurídico para mejorar el respeto de los derechos humanos de los migrantes exige asegurar la coherencia de la legislación nacional con las normas internacionales. En consecuencia, la ratificación y aplicación de los instrumentos básicos de derechos humanos existentes es un enorme paso hacia la protección efectiva de los derechos humanos de los migrantes. Por otro lado, la integración de la protección de los derechos humanos de las personas objeto de trata en la legislación redundará tanto en interés de las víctimas como de los objetivos en materia de

aplicación de la ley, puesto que las personas pueden sentirse más inclinadas a denunciar su situación si consideran que su seguridad y protección están garantizadas.

- Instrumentos tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño se mencionaron reiteradamente durante el taller como instrumentos fundamentales para complementar los marcos de aplicación coercitiva de la ley.
 - Numerosos participantes pidieron una mayor ratificación de la Convención Internacional de 1990 sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, cuyo propósito es promover el respeto de los derechos humanos de los migrantes.
- **Aplicación de las leyes laborales en marcos destinados a la lucha contra la trata de personas y la explotación de los migrantes.** Las disposiciones pertinentes sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes están incorporadas en el derecho laboral internacional, proporcionando una base coherente para la legislación nacional. Al formular esas normas es particularmente importante cerciorarse de que los grupos vulnerables estén amparados: por ejemplo, en numerosos países, el trabajo agrícola y el trabajo doméstico –esferas en las que suelen trabajar los migrantes, y en las que los trabajadores, por lo común, son más susceptibles a la explotación y los abusos– no están incluidos en la legislación laboral nacional.
- La Declaración de 1998 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, pone de relieve cuatro normas laborales fundamentales: la exclusión de toda forma o manifestación de trabajo forzoso, la eliminación de la discriminación, la eliminación del trabajo infantil, y el derecho de sindicación. Esos derechos constituyen

la base de la lucha contra la trata de personas y la explotación en el trabajo.

- En Indonesia, en virtud de las disposiciones de la Ley No. 39 sobre “Colocación y protección de los trabajadores migrantes indonesios en el extranjero”, promulgada en 2004, la colocación de los trabajadores migrantes indonesios en el extranjero exige la existencia de un acuerdo bilateral entre Indonesia y el país de destino o, en su defecto, leyes laborales adecuadas en el país de acogida, que protejan los derechos de los migrantes que trabajan en los sectores estructurados y no estructurados.
- **Cierre de la brecha entre la aplicabilidad formal de los derechos humanos y el goce de esos derechos en la práctica.** Esta labor requiere promover los derechos humanos en todos los niveles de la aplicación de las normas jurídicas, y entre todos los diferentes interesados en la migración. Los gobiernos, y otros encargados de hacer frente al problema, por lo general necesitan ayuda para desarrollar la capacidad y los recursos que les permitan cumplir sus compromisos en el ámbito de los derechos humanos.
- Como parte de las actividades de formación de los funcionarios encargados de la lucha contra la trata en Nigeria, las recomendaciones prácticas sobre la aplicación de las normas de derechos humanos apuntan a facilitar la aplicación de esas normas en la práctica cotidiana.
- **Asegurar la existencia de mecanismos de denuncia accesibles.** Los migrantes tienen derecho al pleno acceso a los órganos de solución de controversias, como los tribunales del trabajo, y a reparación judicial, tanto en los países de origen como en los países de acogida. Las asociaciones que trabajan a favor de los derechos de los migrantes, así como los sindicatos, desempeñan una importante función en la prestación de asistencia y asesoramiento jurídicos en lo que respecta a asegurar la plena aplicación de los mecanismos y políticas existentes.

- La *Global Workers Justice Alliance* es una organización que promueve el establecimiento de sistemas para la formación de abogados en los países de origen, tanto en América Central como en los Estados Unidos, con el fin de ayudar a los trabajadores migrantes a obtener acceso a las vías jurídicas de reparación y respeto de sus derechos.
- **Cerciorarse de que los culpables sean llevados ante la justicia.** Los participantes destacaron la importancia de determinar las responsabilidades y de llevar ante la justicia a los perpetradores de violaciones de los derechos humanos. En el caso de la trata de personas, especialmente, que por lo general tiene vinculaciones con la delincuencia organizada, el enjuiciamiento no solo redundaría en beneficio de los intereses de seguridad del Estado, sino que es también un nuevo paso hacia la eliminación de las graves formas de abusos que sufren las personas objeto de trata.
 - En Malta, todo presunto caso de trata de personas en el contexto de la migración irregular, referido a las autoridades policiales por la Organización para la Integración y el Bienestar de los Solicitantes de Asilo, es investigado en los diez centros de recepción establecidos en la isla.
 - En Nigeria, la creación de la Dirección Nacional para la Prohibición de la Trata de Personas y Asuntos Conexos, una organización dedicada a la lucha contra la trata de personas, ha reforzado las actividades de enjuiciamiento, lo que ha dado como resultado un notable aumento del número de condenas de traficantes entre 2004 y 2009. En 2008, se llevaron a los tribunales 23 casos de trata de personas, habiéndose dictado sentencias de culpabilidad en todos ellos.
- **Facilitación de la exportación de los derechos y el desarrollo de la “justicia portátil”.** Es importante cerciorarse de que los migrantes no pierdan los beneficios relacionados con sus derechos, por ejemplo, los derechos laborales al abandonar el país que concedió esos derechos. Hacer que la justicia sea “portátil” significa que los derechos no terminan en el

punto de cruce fronterizo, sino que los migrantes pueden “llevárselos” y tienen la posibilidad de obtener compensación o el pago de sus salarios atrasados, así como de recibir servicios de asistencia letrada siempre que sea necesario y conveniente.

- En Asia sudoriental se ha creado el pasaporte para los miembros del sindicato denominado “*Building and Woodworkers International*” *Global Union*, que agrupa a los trabajadores móviles del sector de la construcción, con el fin de asegurar la continuidad de los derechos laborales de la fuerza laboral móvil.

2. Elaboración de políticas amplias que aborden la trata de personas y la explotación de los migrantes en el contexto general de la gestión de la migración.

La cuestión de la trata de personas y la explotación de los migrantes es compleja y de amplio alcance: sus causas son múltiples, incluidas tanto las presiones migratorias en los países de origen como la demanda de mano de obra barata, flexible y carente de protección en los países de destino; intervienen numerosos actores en distintos momentos, y el fenómeno a menudo impregna muchas esferas de la sociedad y sectores de la economía. La extrema vulnerabilidad de sus víctimas se deriva de la gravedad de las violaciones sufridas que, generalmente, entrañan violencia física, sexual y psicológica, y de su precaria situación en el país de destino, de la dependencia del empleador, traficante o contrabandista y, también (aunque no necesariamente) de su condición de indocumentados. En consecuencia, los enfoques segmentados, como el centrarse únicamente en las medidas de lucha contra la trata de personas, dejando de lado las cuestiones más amplias relativas a la protección de los migrantes, tienen pocas probabilidades de éxito. Además de las medidas directas encaminadas a combatir el fenómeno, es igualmente importante tener en cuenta los factores de tipo estructural, como las políticas migratorias y las políticas del mercado laboral que, de manera no intencional, pueden favorecer la aplicación de prácticas de explotación. La formulación de políticas amplias comprende todo

el espectro de actividades, desde la prevención de la trata y la explotación de personas hasta la atención de las víctimas de abusos a través de la promulgación y aplicación de leyes apropiadas en los ámbitos de la justicia penal, los derechos humanos y el trabajo.

- **Utilización de cuatro componentes: prevención, protección, enjuiciamiento y asociaciones.** Ello se puso de relieve en el taller como un enfoque eficaz para la lucha contra la trata de personas. El correcto equilibrio entre los cuatro componentes es elemento indispensable para una acción eficaz de lucha contra la trata.

- En Nigeria, la Dirección Nacional para la Prohibición de la Trata de Personas y Asuntos Conexos utiliza esos cuatro componentes como base de su enfoque global para eliminar los abusos de los derechos humanos y sus ramificaciones. Además del enjuiciamiento de los traficantes, otras actividades de la Dirección Nacional consisten en impartir educación a los posibles migrantes sobre los riesgos que entraña la migración que se lleva a cabo sin una preparación adecuada, y asegurar la protección de las víctimas.

- **Consolidación de la coordinación interministerial.** De conformidad con un amplio enfoque normativo de cara a la trata de personas y la explotación, las partes interesadas gubernamentales de sectores tales como la migración, el trabajo, la salud, los servicios sociales y la aplicación coercitiva de la ley, tienen un papel que desempeñar. En países tan distintos como Angola, el Brasil, Kenya, Nicaragua, Nigeria, Noruega y el Reino Unido, los gobiernos han tenido experiencias positivas con la labor de comités interministeriales, gracias a los cuales las distintas ramas del gobierno que realizan actividades pertinentes para esta cuestión en particular, establecen comunicaciones que facilitan la coordinación de sus acciones.

- En el Brasil, el Ministro de Trabajo y Empleo, dirige el Consejo Nacional de Inmigración, integrado por entidades gubernamentales y representantes de la sociedad civil, la comunidad de investigadores y la diáspora brasileña.

- **Corrección de la desproporcionada atención que se presta a la demanda de la migración.** La demanda de mano de obra barata y de productos de bajo costo es uno de los principales factores que propician la trata de personas y la explotación de los migrantes. Por ello, es sumamente importante centrarse más en el lado de la demanda de la ecuación de la explotación y tener en cuenta la función de las personas que fomentan la trata de personas y la explotación de los migrantes en los países de destino. El turismo es un ejemplo de sector en el que las pautas de trabajo y la demanda pueden incrementar el riesgo de explotación y trata de personas.
 - En Kenya, el turismo con fines sexuales, en el que intervienen niños, origina trata interna de niños de las zonas rurales a los centros urbanos frecuentados por turistas internacionales. Las medidas para alentar a los hoteleros a firmar el Código Internacional de Conducta para la protección de los niños contra la explotación sexual en la industria de los viajes y el turismo forman parte de las acciones emprendidas por el gobierno para combatir la trata interna de niños con fines de turismo sexual.
- **Consideración de las repercusiones negativas de las políticas migratorias restrictivas en los derechos de los migrantes en situación irregular.** Es posible que se den situaciones de conflicto, no intencionales, entre las políticas migratorias cuya finalidad es la exclusión de los migrantes en situación irregular y las políticas encaminadas a proteger los derechos humanos de los migrantes sujetos a explotación, incluidas las personas objeto de trata. Es importante tener en cuenta que los regímenes migratorios excesivamente restrictivos pueden contribuir a incrementar la migración irregular y, en consecuencia, fomentar la trata de personas y la explotación de los migrantes. La creación de canales de migración legales, que se ajusten a las verdaderas necesidades del mercado laboral, es un paso de fundamental importancia para reducir la migración irregular y sus consecuencias en términos de abusos y promover el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

- **Mejora de la comprensión de las tendencias a través de la recopilación de información y datos.** Una dificultad común en el caso de las políticas y programas en el ámbito de la lucha contra la trata y la explotación de personas es la inexistencia de datos y estadísticas compatibles que puedan utilizarse para la identificación de grupos destinatarios adecuados, nuevas dificultades y deficiencias, a medida que evolucionan las tendencias de la trata de personas. Los participantes pusieron de relieve la importancia de la investigación de todos los aspectos de la reducción de la trata y la explotación, ya que esa labor aporta información para las actividades de prevención, se añade valor al aprendizaje y al desarrollo, así como a la atención de las víctimas, y se mejora la labor de investigación y enjuiciamiento. Las organizaciones internacionales pueden contribuir a consolidar la capacidad en materia de investigación, por ejemplo a través de la recopilación y normalización de los datos y las estadísticas.
 - La base de datos mundial de la OIM relativa a la trata de personas recoge información pertinente sobre los itinerarios utilizados para la trata de personas y los perfiles de las víctimas para ayudar a detectar nuevas tendencias y modalidades.

3. Integración de los derechos humanos en las políticas del ámbito de la trata y la explotación de personas en el trabajo.

En la lucha contra la explotación, es evidente que el lugar de trabajo origina grandes preocupaciones. En los últimos años, las organizaciones de empleadores y trabajadores han redoblado sus esfuerzos en la lucha contra el trabajo forzado, y ha surgido una serie de buenas prácticas, tanto en las empresas como en los sindicatos. Naturalmente, incumbe a los gobiernos la responsabilidad de reglamentar las condiciones en el trabajo y los procesos conexos encaminados a garantizar los derechos laborales de los extranjeros. La vigilancia de los sectores no reglamentados, como el trabajo doméstico o la agricultura, donde los riesgos de explotación son mayores y los abusos generalmente

se practican de manera oculta, fue también un aspecto en el que se hizo reiterado hincapié durante el taller, por ser una medida para hacer frente al riesgo de explotación y abuso en todas las etapas del ciclo migratorio, con inclusión de la contratación, el empleo y el retorno.

- **Reglamentación de las condiciones de contratación y empleo de los migrantes.** Los Estados pueden utilizar diferentes instrumentos en distintos planos con el fin de abordar las prácticas en materia de contratación y empleo que aumentan la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes. Entre las prioridades cabe mencionar:

- La reglamentación de los honorarios que imponen las agencias de contratación o empleo, con el fin de impedir cobros exorbitantes y la servidumbre por deudas, situaciones que crean dependencia hacia el agente de contratación.
- La necesidad de volver a examinar las prácticas de patrocinio en las que los visados o permisos de trabajo del migrante están vinculados a un determinado empleador. Ese tipo de sistema no permite al trabajador migrante cambiar de empleo, por ejemplo en caso de que surjan circunstancias que entrañen explotación, sin que pierda el derecho a permanecer en el país de destino. Esa dependencia del trabajador en el empleador en relación con su estatuto de inmigración exacerba aún más la vulnerabilidad del migrante y es un verdadero impedimento para la denuncia de casos de abusos. Por todas esas razones, el Reino de Bahrein abolió el sistema de patrocinio de trabajadores por contrata denominado “Kafeel”, en virtud del Decreto Ministerial No. 79 sobre la “Libertad de los Trabajadores por Contrata –Movimiento Interno”. Asimismo, en 2006, cuando el Gobierno del Reino Unido propuso la abolición de los derechos relacionados con los visados de los trabajadores del sector doméstico, incluido el derecho a cambiar de empleador, la ONG Kalayaan, que trabaja en pro de los derechos de los trabajadores domésticos, realizó fructíferas gestiones ante el Gobierno para que dejara abierta esa vía de escape para las víctimas de explotación.

- **Fomento de la capacidad para la vigilancia de la situación de los migrantes en el trabajo.** Los gobiernos, y en especial los ministerios de trabajo, desempeñan una importante función en la reglamentación y la vigilancia periódica de las actividades de las agencias y de los empleadores, así como de las condiciones en los centros de trabajo, con el fin de prevenir y eliminar situaciones de explotación y de trata relacionadas con el trabajo. La formación es un elemento necesario para crear mayor conciencia con respecto a los derechos humanos y las normas laborales, y a su aplicabilidad a los migrantes, incluidos los migrantes en situación irregular, y para que las autoridades, como los órganos de inspección del trabajo, puedan identificar casos de trata y explotación. La formación especializada en materia de lucha contra la trata de personas, destinada a la fuerza policial, los vigilantes de fronteras y los inspectores de vivienda y de trabajo, también puede contribuir a mejorar la capacidad al nivel operacional.
 - El Centro de Lucha contra la Trata, del Reino Unido, organizó una sesión experimental de formación para funcionarios públicos, en la que presentó instrumentos para ayudar a comprender, por ejemplo, los vínculos entre la explotación laboral y el trabajo forzado, y la diferencia entre las personas objeto de trata y los trabajadores migrantes víctimas de explotación.
- **Conferir particular atención a los sectores no estructurados, especialmente al sector del trabajo doméstico.** Durante el taller se hizo gran hincapié en el trabajo doméstico, que se realiza al margen de las actividades de supervisión de los órganos reglamentadores, y donde la sindicación no es habitual y los abusos se ocultan al mundo exterior. Las horas de trabajo excesivas, los períodos de descanso insuficientes, la retención de los salarios, los riesgos para la salud y otras prácticas de explotación son muy comunes en este sector. Además, la excesiva representación de las migrantes en el trabajo doméstico y el cuidado de otras personas se traduce en un aumento de la vulnerabilidad a la explotación y los malos tratos, con inclusión de la violencia de género y la violencia sexual.

- **Empoderamiento de los trabajadores migrantes mediante la participación en los sindicatos**, puesto que esas organizaciones desempeñan una función decisiva en la labor de promoción de los derechos y el acceso a la asistencia letrada. Varios participantes subrayaron el hecho de que todos los trabajadores, nacionales o extranjeros, en situación regular o irregular, deben poder ejercer el derecho a constituir sindicatos y afiliarse a ellos, sin temor a represalias de los empleadores o los gobiernos. Las asociaciones de trabajadores de todo el mundo reconocen que es menos probable que los migrantes que tienen la posibilidad de constituir sindicatos y afiliarse a ellos sufran abusos o explotación, y que están mejor preparados para acceder a la justicia y a los medios de rehabilitación en caso de violación de sus derechos.
 - En Hong Kong, un grupo de trabajadores domésticos indonesios ha constituido el Sindicato de Trabajadores Indonesios Migrantes de Hong Kong, que realiza gestiones ante el gobierno para obtener mejores condiciones laborales para todos los trabajadores, con inclusión de mejores salarios y disposiciones adecuadas en materia de licencias. En consecuencia, los trabajadores indonesios en Hong Kong afiliados a este sindicato disfrutaban de mejores condiciones de trabajo que sus homólogos en otros países, que no tienen derecho a constituir sindicatos y afiliarse a ellos.
- **Conciliación de las políticas migratorias y las necesidades del mercado laboral** a través del establecimiento de oportunidades adecuadas de migración legal. El creciente desfase entre la oferta y la demanda en los mercados laborales crea un entorno propicio para las actividades malintencionadas de traficantes y contrabandistas de personas así como para las prácticas de explotación de empleadores sin escrúpulos, por tanto, es necesario encontrar la manera de asegurar que los gobiernos y las agencias de contratación privadas canalicen de manera ética y eficaz la migración laboral hacia medios seguros, legales, humanos y ordenados.

- La reforma de la legislación llevada a cabo en el Brasil en 2008 simplificó el procedimiento de obtención de visados de trabajo, con el fin de facilitar la entrada de trabajadores migrantes provenientes de los países vecinos.
- **Lograr la participación del sector empresarial en la lucha contra la explotación laboral.** El sector empresarial puede obtener enormes beneficios de las actividades de lucha contra la trata de personas. Además de establecer sólidas relaciones con los consumidores, los inversionistas, las autoridades gubernamentales y las comunidades locales, las prácticas laborales éticas contribuyen a crear una fuerza laboral saludable, a mejorar la productividad y a proteger las cadenas de suministro mundiales.
 - Tras un diálogo con interlocutores del sector privado, en 2008 se aprobó un “Pacto Relativo a las Condiciones de Trabajo Decente en el Sector de la Manufactura de Prendas de Vestir” en el Estado de Sao Paulo, Brasil, que fue firmado por el gobierno y el sector privado, así como por asociaciones de migrantes.
 - El *Suzanne Mubarak Women’s International Peace Movement* inició una campaña mundial en 2006 con el fin de ayudar a las empresas a aplicar programas internos para reducir la trata de personas. Algunas de las iniciativas eran la promoción de un proceso de contratación justo y acorde con los derechos humanos y las normas éticas, la adopción o revisión de códigos de conducta para empleados y subcontratistas, y la capacitación del personal en técnicas de identificación de situaciones de abuso.

4. Satisfacción de las necesidades de protección y ayuda de las personas objeto de trata y de los migrantes sujetos a explotación, y acceso a los más vulnerables.

Cuando se producen situaciones de explotación, las respuestas ajustadas a cada caso en particular pueden ayudar a determinar las necesidades de las víctimas y a ofrecerles la protección y ayuda adecuadas. Los participantes en el taller destacaron el hecho de que la identificación de las personas objeto de trata es una enorme dificultad debido, en gran parte, a la falta de comprensión de la definición y al complejo carácter de la trata de personas. Sin embargo, ello no debe ser obstáculo para prestar ayuda a los necesitados. Al respecto, se identificó un “planteamiento orientado hacia las necesidades en primer lugar” como metodología particularmente pertinente, ya que ofrece la posibilidad de ofrecer protección y ayuda a todos los migrantes sujetos a explotación, en consonancia con sus derechos humanos e independientemente de su categoría administrativa o estatuto migratorio, y pone al mismo tiempo a disposición de las personas identificadas como objeto de trata, mecanismos de protección específicos, de conformidad con lo previsto en los instrumentos pertinentes.

- **Mejora de la recepción de los migrantes en los países de tránsito y de destino.** La recepción de los migrantes vulnerables en los países de tránsito y de destino, incluidos los migrantes objeto de trata, es un primer paso decisivo para prestar ayuda adecuada a todos los grupos de migrantes, con inclusión de las familias, los progenitores solteros con hijos pequeños, las personas de edad, las personas con discapacidad y las víctimas de situaciones traumáticas. La consolidación de la capacidad de recepción de las organizaciones gubernamentales y de otros interlocutores es particularmente pertinente en el contexto de los flujos migratorios mixtos, que comprenden una diversidad de grupos de migrantes que tienen diferentes necesidades y vulnerabilidades, y que suelen estar en situación irregular.

- El Praesidium Lampedusa (dirigido conjuntamente por el Gobierno de Italia, la OIM, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Cruz Roja Italiana) se encarga de fortalecer la capacidad en materia de recepción y de prestar atención adecuada a los flujos migratorios mixtos. En particular, el proyecto presta especial atención a la recepción de menores no acompañados y personas víctimas de situaciones traumáticas.
- **Fortalecimiento de la capacidad en materia de identificación de las organizaciones y los funcionarios públicos que tienen trato directo con los migrantes.** La identificación de las personas objeto de trata sigue siendo la principal dificultad para la aplicación de las disposiciones pertinentes en materia de protección y para asegurar que todas las personas disfruten del pleno respeto de sus derechos y reciban la ayuda específica que les corresponda.
 - Un proyecto experimental entre organismos, dirigido por el Centro de Lucha contra la Trata del Reino Unido, en estrecha colaboración con la ONG Kalayaan que trabaja a favor de los derechos de los trabajadores del sector doméstico, elaboró y puso a prueba con buenos resultados los procedimientos relativos a un mecanismo nacional de remisión de casos destinado a asegurar que las víctimas de operaciones de trata sean correctamente identificadas y remitidas a las autoridades competentes.
 - En Malta, la identificación de las categorías de migrantes y de las vulnerabilidades vinculadas a esas categorías está a cargo de un Equipo de Evaluación de Adultos Vulnerables y un Equipo de Evaluación de la Edad, en el caso de los menores no acompañados.
- **Adecuación de las respuestas de modo que atiendan a las distintas necesidades de los migrantes.** No hay un sistema que sea de aplicación universal para atender a las necesidades de las personas vulnerables, sobre todo porque la vulnerabilidad es un proceso en evolución, y a menudo en

declive. Aunque se admite que las personas objeto de trata comparten algunas experiencias y circunstancias comunes, las organizaciones y los funcionarios públicos deben reconocer y respetar la individualidad de las víctimas y, en la medida de lo posible, prestar atención y ayuda personalizadas en relación con casos de estrés postraumático, necesidades de asesoramiento jurídico y alojamiento.

- Las autoridades de Malta han determinado la necesidad de contar con disposiciones especiales, como el acceso a profesionales del ámbito de la psiquiatría multicultural, por considerarlas elementos importantes para mejorar su capacidad de recepción e identificación.
- **Elaboración de respuestas que tengan en cuenta el género para abordar las vulnerabilidades específicas de las migrantes.** Al contrario de lo que se supone comúnmente, la integración de la perspectiva de género en los programas y políticas de lucha contra las violaciones de los derechos humanos no significa centrarse exclusivamente en la mujer sino, más bien, elaborar respuestas programáticas diferenciadas y adecuadas, tanto para los hombres como para las mujeres. De todos modos, es importante tener presente que las mujeres y las niñas pueden ser más vulnerables a ciertas formas de abuso. La prestación de apoyo específico a las mujeres vulnerables, con inclusión de alojamiento y ayuda psicológica adecuada, es un ejemplo de medida que se ajusta adecuadamente a las inquietudes en materia de género. Esos programas se pueden elaborar y aplicar en cooperación con organizaciones no gubernamentales especializadas, que por lo general están bien preparadas para acceder a las personas vulnerables.
- En Bahrein se ha establecido el albergue Dar Al Aman, que ofrece ayuda específica a las trabajadoras migrantes víctimas de explotación y abuso.
- **Protección de los derechos de los niños migrantes víctimas de abusos o en riesgo de padecerlos.** Durante el taller se hizo mención a los niños como un grupo en particular riesgo de explotación y trata. La consolidación de la capacidad

de los trabajadores sociales y otros funcionarios sobre el modo de actuar con los niños migrantes puede facilitar la determinación de sus necesidades y la prestación del apoyo adecuado. Además, se ha de conceder especial atención al establecimiento de disposiciones específicas para los niños más vulnerables, como los huérfanos o los menores no acompañados.

- El enfoque de niño a niño y la instrucción recíproca que se utilizan en proyectos de lucha contra la trata de personas financiados por el Gobierno de Noruega, por ejemplo en Bosnia y Herzegovina y Macedonia, ya han demostrado su eficacia. Por otro lado, aunque las actividades suelen estar vinculadas a la educación, los proyectos también se ocupan de la integración de los jóvenes que no asisten a la escuela.
- En Kenya, los niños son objeto de trata de una región a otra en calidad de trabajadores domésticos y con fines de explotación sexual. Para remediar esa situación, el Gobierno de Kenya ha incorporado la cuestión de la explotación de menores en otras esferas de política. Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo cuenta ahora con una división sobre el trabajo infantil, y la legislación del Ministerio de Turismo incluye cuestiones relativas a la utilización de niños en el turismo sexual.
- En Nicaragua, por conducto de un programa social específico sobre el bienestar y la protección de los niños denominado “Programa Amor”, se presta ayuda a los niños víctimas de trata y se procura reunirlos con sus familiares.
- **Aplicación de mecanismos de ayuda a los migrantes en situación irregular.** Muchos migrantes en situación irregular no poseen información adecuada sobre sus derechos y tienen temor a denunciar las violaciones de esos derechos cuando efectivamente se producen. En esas circunstancias, la adopción de un “planteamiento orientado hacia las necesidades en primer lugar”, que utilice todo un conjunto de medidas a corto, mediano y largo plazo, contribuye a

asegurar el respeto de los derechos humanos que merecen los migrantes en situación irregular, por igual. Esas medidas incluyen garantizar el debido proceso y el acceso a la compensación, al derecho a solicitar asilo, al goce efectivo del derecho a la salud, la introducción de períodos de reflexión y el examen del derecho al trabajo y a la residencia en el caso de las personas objeto de trata, así como la organización de disposiciones para el retorno al país de origen en condiciones dignas y de seguridad.

5. Apoyo y facilitación del empoderamiento de los migrantes y de los posibles migrantes en todas las etapas de la migración.

Los migrantes que han sufrido violaciones de los derechos humanos y explotación, incluida la trata, son víctimas y merecen recibir una atención especial. Sin embargo, también son titulares de derechos, con aspiraciones, iniciativas y recursos propios, y no deben ser considerados automáticamente como personas pasivas y desamparadas. Los participantes en el taller destacaron la importancia de crear un “entorno propicio” que no penalice a los migrantes sino que los habilite de manera activa durante todo el ciclo migratorio, desde el período anterior a la partida hasta el retorno o el reasentamiento y la integración. El empoderamiento incluye hacer que los migrantes sean conscientes de sus propios derechos y responsabilidades, de los riesgos que pueden enfrentar y de los mecanismos de recurso que tienen a su disposición. Las sociedades de origen y de destino desempeñan un papel decisivo en lo que se refiere a crear ese entorno propicio, ya que sus conocimientos y apoyo pueden ayudar a identificar situaciones de abuso y modificar la opinión pública con respecto a los migrantes objeto de trata o de explotación.

- **Apoyo a la migración informada**, impartiendo educación a los migrantes antes de la partida sobre sus derechos humanos y laborales con el fin de prepararlos para oponerse a situaciones de explotación, en caso de que surjan. Durante el

taller, representantes de varios gobiernos, entre ellos Noruega y Nicaragua, explicaron las actividades que habían llevado a cabo para informar a los posibles migrantes, a través de campañas de concienciación, sobre los riesgos de la migración irregular y los servicios a disposición de las víctimas de explotación o abusos.

- En Noruega, un reciente examen de la cartera de proyectos que cuentan con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores en el ámbito de la lucha contra la trata de personas incluye una recomendación relativa a la aprobación de un “Enfoque basado en los derechos humanos”. Ese enfoque hace hincapié en las normas jurídicas sobre derechos humanos, la participación y el empoderamiento, así como la titularidad local. El interés se desplaza de la victimización hacia el empoderamiento de las personas objeto de trata.
 - En Sri Lanka se dará inicio a un proyecto experimental, en cuyo marco *Caritas* del Líbano llevará a cabo sesiones de orientación previa a la partida, centradas en determinados países, en las que se examinarán los derechos y las responsabilidades de los trabajadores migrantes en el Líbano, y de los servicios que tienen a su disposición, y se ofrecerá también información sobre la cultura libanesa.
- **Prestación de protección y ayuda a los migrantes en el extranjero a través de misiones consulares o centros de recursos en los países de destino.** Estos centros ofrecen recursos e información para instruir a los migrantes sobre sus derechos, contribuyendo así a prevenir los abusos. Algunos también prestan ayuda de emergencia y disponen de albergues para personas objeto de trata o víctimas de explotación en el extranjero, y pueden estar en condiciones de facilitar su repatriación. Esas medidas exigen recursos adecuados y una eficaz labor de fomento de la capacidad destinada al personal diplomático, cuando las disposiciones en materia de protección y ayuda para los nacionales en el extranjero están integradas en las misiones consulares, o para el personal de los centros de recursos para migrantes.

- En muchos países, como Italia o Serbia, se han establecido líneas telefónicas de emergencia para alentar a los migrantes sujetos a explotación y a sus familiares a denunciar situaciones de abuso y solicitar ayuda.
- El Gobierno de Indonesia ha establecido Centros de Servicios para los Ciudadanos en muchos países de destino, que ofrecen servicios y protección a sus ciudadanos en el extranjero, especialmente a los trabajadores migrantes indonesios.
- **Elaboración de programas de rehabilitación** para facilitar la reintegración social y profesional en los países de origen de los migrantes que han sido objeto de explotación. Las necesidades de ayuda de los migrantes que han sido objeto de trata y explotación no terminan cuando se pone fin al abuso y se procede al enjuiciamiento de los perpetradores; el restablecimiento de la autonomía de las víctimas es de importancia decisiva para ayudar a las personas a recuperarse y evitar nuevos casos de violación de los derechos humanos. El acceso a programas de reintegración de las víctimas, de colocación y de desarrollo de aptitudes y la creación de oportunidades de formación práctica son algunas de las políticas pertinentes para la rehabilitación de los migrantes objeto de explotación.
- En Indonesia, los migrantes objeto de trata o víctimas de explotación tienen la posibilidad de seguir cursos profesionales, con inclusión de idiomas, informática, artesanías o cosmetología, así como actividades artísticas, culturales y religiosas, como primer paso hacia la autonomía y la rehabilitación.
- **Creación de conciencia entre los migrantes y las sociedades en cuanto a las realidades de la explotación y la trata de personas.** Aunque en los últimos años los gobiernos han prestado mayor atención a estas cuestiones, subsisten ideas erróneas y una falta de conocimiento entre las sociedades y los propios migrantes en cuanto al carácter de la explotación de los migrantes y de la trata de personas. Por ejemplo, las desigualdades sociales y la discriminación por motivo

de género pueden estar profundamente arraigadas en algunas sociedades. Por ello, es posible que las prácticas de explotación estén muy difundidas. En consecuencia, algunas pautas de conducta, como las de un empleador privado con respecto a su empleado o empleada del sector doméstico, que constituyen violaciones de los derechos humanos, no son reconocidas y calificadas como tales. Se necesita un cambio en la opinión pública en todos los niveles de la sociedad para transformar los entornos de explotación en entornos favorables.

- La trata de personas está muy vinculada a la explotación sexual de mujeres y niñas. Uno de los efectos laterales de esa situación es que puede ser sumamente difícil reconocer a los hombres y niños víctimas – y que ellos mismos se reconozcan como tales y reciban ayuda. En muchas de las intervenciones habidas durante el taller se subrayó el hecho de que la trata y la explotación pueden afectar tanto a hombres como a mujeres, y que los perpetradores pueden ser hombres o mujeres. En consecuencia, es conveniente aplicar una perspectiva de género que destaque el modo en que niñas y niños, mujeres y hombres, son afectados distintamente por la trata de personas, para poder elaborar las medidas de respuesta adecuadas.
- Es preciso que las sociedades sean conscientes de lo que representan esos fenómenos para poder detectarlos. Algo que reviste particular importancia es crear conciencia sobre las formas de abuso que ocurren en los sectores no estructurados de la economía, o que son “invisibles”, como la explotación de los trabajadores domésticos. La falta de libertad de circulación o el confinamiento en el trabajo, la retención de los salarios y la confiscación de los documentos de viaje, o el número excesivo de horas de trabajo adicionales son algunas de las señales de alerta a las que se refiere el *Suzanne Mubarak Women's International Peace Movement* como posibles indicios de explotación.

6. Establecimiento de asociaciones entre Estados e interlocutores múltiples.

La trata de personas y la explotación de los migrantes son problemas multidimensionales y transnacionales, que exigen respuestas amplias y de largo plazo. Existe acuerdo general con respecto a los beneficios que se derivan de la cooperación y las asociaciones, en los planos bilateral, regional e internacional, y con entidades no estatales, para hacer frente a la trata de personas y la explotación de los migrantes. Aunque los gobiernos nacionales desempeñan un papel de fundamental importancia en lo que se refiere a modificar las políticas y aplicar proyectos, otros interlocutores, incluidas las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales, así como las comunidades locales, son importantes participantes en la lucha contra esta grave forma de abuso de los derechos humanos.

- **Creación de asociaciones entre los países de origen, de tránsito y de destino** para el intercambio de buenas prácticas y el desarrollo de instrumentos comunes. La cooperación dinámica y las asociaciones durables en todas las esferas de actividad, entre los encargados de la formulación de políticas y los órganos cuya función es hacer cumplir las leyes, generalmente son muy eficaces, y es preferible utilizar esos métodos en lugar de la cooperación especial en casos de emergencia.
 - Con el fin de mejorar los mecanismos de ayuda para las víctimas de trata, el Gobierno de Nicaragua ha concertado varios protocolos con países vecinos de la región, como Panamá y México, sobre procedimientos para la repatriación de las víctimas.
- **Promoción de la cooperación regional.** Durante el taller se hizo gran hincapié en esta forma de cooperación. Los proyectos regionales son un medio particularmente pertinente de creación de sinergias, ya que los países suelen tener experiencias semejantes o comparten fenómenos migratorios comunes. Pueden aprender unos de otros y coordinar las políticas y las prácticas para abordar con amplitud la explotación y la trata de personas a escala regional.

- El Proceso de Bali sobre el contrabando y la trata de personas y la delincuencia transnacional conexas se mencionó reiteradamente durante el taller como sólido marco regional informal de cooperación en la lucha contra la trata de personas. El Proceso de Bali proporciona un foro incluyente y no vinculante, en el que los países pueden compartir experiencias, información y buenas prácticas y mejorar la cooperación práctica al nivel operacional.
- **Fomento de asociaciones entre las organizaciones internacionales** y los organismos que se ocupan de la cuestión de la trata y la explotación, dado que contribuyen a promover las normas más estrictas incorporadas en los convenios y convenciones internacionales, las declaraciones y otros mecanismos, y a facilitar la cooperación entre los Estados.
 - El proyecto titulado “*Draft Framework for the Development of Standard Operating Procedures (SOPs) to Facilitate the Protection and Assistance of Trafficked Persons*” (Proyecto de marco para la elaboración de procedimientos operativos normalizados que faciliten la protección y la ayuda para las personas objeto de trata), de la OIM y el ACNUR a nivel de misiones regionales o de países, es un ejemplo de iniciativa entre organismos, encaminada a mejorar la gama de opciones en materia de protección y ayuda a disposición de las personas objeto de trata mediante la elaboración de un marco de cooperación práctica entre ambas organizaciones.
- **Fortalecimiento de las alianzas entre los Estados y las asociaciones que realizan actividades a favor de los derechos de los migrantes.** Las organizaciones no gubernamentales locales y otras organizaciones de la sociedad civil, generalmente, gozan de credibilidad y legitimidad en su comunidad, región y país y, por lo tanto, no tienen dificultades para acceder a los migrantes vulnerables.
 - La organización *Caritas* del Líbano trabaja en estrecha cooperación con los servicios de seguridad general del país; sus trabajadores sociales, abogados e intérpretes

tienen derecho a estar presentes durante los interrogatorios de personas objeto de trata que realiza el servicio de seguridad general, para darles así un apoyo más eficaz.

- El Gobierno de Bahrein apoya activamente a las organizaciones no gubernamentales que realizan actividades de ayuda para los trabajadores migrantes, a través de un Fondo para las ONG que financia el desarrollo de proyectos. Se ha establecido un Centro Nacional de apoyo a las ONG para la consolidación institucional de las organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como no nacionales.
- **Fomento de la cooperación de las partes interesadas en el mercado laboral** con el fin de promover el trato de los trabajadores migrantes con pleno respeto de sus derechos humanos y laborales. Además de la participación del sector privado en la lucha contra la explotación de los migrantes, la cooperación entre los sindicatos en los países de origen y de destino también puede contribuir a la elaboración de mecanismos de justicia portátil y al respeto efectivo de los derechos humanos de los trabajadores migrantes.
 - En Italia, el proyecto denominado “Medidas Transnacionales y entre Secciones de Lucha contra la Trata de Personas con Fines de Explotación Laboral: Identificación y Ayuda a las Víctimas” (FREED por su acrónimo en italiano), está destinado a los líderes empresariales y tiene por objeto mejorar los sistemas de vigilancia e inspección en los sectores de trabajo en los cuales la trata de personas y la explotación son hechos comunes.
 - El Comité Organizador de la Unión de Trabajadores Agrícolas, movimiento sindical activo en México y en los Estados Unidos de América, ha establecido un exclusivo acuerdo de negociación colectiva con los propietarios de las explotaciones agrícolas y los empleadores en Carolina del Norte (Estados Unidos), y presta ayuda a los trabajadores migrantes en las gestiones de solicitud de visados, crea conciencia en relación con los abusos en el trabajo y participa en la vigilancia de los niveles

de salarios y de las condiciones de trabajo en las explotaciones agrícolas de Carolina del Norte.

- **Participación de la sociedad civil** en la ejecución de actividades relacionadas con la creación de conciencia y la prevención. Las organizaciones de la sociedad civil contribuyen a promover esta cuestión en sus programas de trabajo, actuando así como motores del cambio. El papel que desempeñan los medios de comunicación y la televisión es de gran importancia, puesto que son instrumentos de gran eficacia para crear un nivel de información general y para instruir al público sobre la persistencia del fenómeno de la trata de personas y la explotación.

- Campañas de concienciación dirigidas por Valeriya, cantante de música pop rusa y Enviada de Buena Voluntad de la OIM en la Federación de Rusia, contribuyeron a promover un entorno social propicio para el empoderamiento de los migrantes y la protección de sus derechos.
- En Serbia se llevará a cabo el próximo año una campaña de concienciación en gran escala a través de la serie televisiva denominada “Esclavitud Moderna”, que será reforzada con avisos publicitarios por televisión, prensa, carteles publicitarios y radio, con el objeto de hacer que la trata de personas pase a ser una cuestión de importancia pública en toda la región de Europa sudoriental.

CONCLUSIÓN

Aunque la exposición al abuso y la explotación, incluida la trata de personas, sigue siendo demasiado frecuente en la experiencia migratoria de un gran número de migrantes, no tendría que ser así. Los esfuerzos que se despliegan para combatir todas las formas de explotación de los migrantes, incluida la trata de personas, se pueden fortalecer adoptando un enfoque amplio que tenga en cuenta toda la gama de factores y las diversas situaciones de migración que colocan al migrante en riesgo de sufrir violaciones de sus derechos humanos. Dado el carácter sumamente complejo, y por lo general invisible de la explotación, especialmente cuando los abusos se cometen en los sectores informales o no estructurados del mercado laboral, como el trabajo agrícola o el trabajo doméstico, abordar de manera aislada la trata de personas, la explotación de los migrantes y otras violaciones de los derechos humanos, puede dar lugar a desfases en la protección de los migrantes.

La posibilidad de alcanzar buenos resultados en la protección de los grupos más vulnerables depende de la existencia de un marco que proteja a todos los migrantes y que confiera a los derechos humanos y las necesidades de protección y ayuda de esas personas el carácter de elementos centrales, lo que incluye elaborar un marco jurídico y normativo amplio, capaz de capturar la complejidad de la cuestión. La aplicación de un enfoque amplio, que abarque a todo el gobierno y en el que participen todas las partes interesadas de esferas conexas, permitirá complementar las distintas perspectivas. En consecuencia, lo más conveniente es integrar las políticas de lucha contra la trata de personas y la explotación de migrantes en políticas más amplias de gestión de la migración. Por otro lado, las políticas del mercado laboral son

especialmente adecuadas para contrarrestar la explotación y los abusos que se cometen en el trabajo. El examen de la demanda de la migración laboral es de primordial importancia para la eficaz lucha contra los elementos que incitan a la explotación y el abuso de los migrantes. En el caso de las categorías de violaciones identificadas, para las que se dispone de una protección especial, como es el caso de las personas objeto de trata, la aplicación efectiva de los marcos nacionales e internacionales pertinentes para la cuestión es indispensable para ofrecer una ayuda eficaz a los migrantes que han sido víctimas de esas prácticas.

En la lucha contra la explotación y la trata de migrantes no es una sola persona la que tiene la clave de la solución. Las responsabilidades recaen en los países de origen, de tránsito y de destino, y la creación de asociaciones bilaterales y regionales ha demostrado ser un medio eficaz de encontrar soluciones prácticas. Esa labor incluye también la elaboración de programas en colaboración con las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales, y el fomento de la capacidad de la policía, los funcionarios públicos, los trabajadores sociales y del ámbito de la salud, las asociaciones que trabajan a favor de los derechos de los migrantes, los empleadores y otros interlocutores que están en contacto directo con los migrantes y las personas objeto de trata. Cuando las comunidades en los países de origen y de destino son sensibles a esas dificultades, es más fácil promover una “cultura de derechos humanos”, orientada a que la migración sea una oportunidad y no un riesgo.

PROGRAMA DE TRABAJO DEL TALLER



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones

DIÁLOGO INTERNACIONAL SOBRE LA MIGRACIÓN
TALLER INTERMEDIO

LA TRATA DE PERSONAS Y LA EXPLOTACIÓN DE MIGRANTES:
GARANTIZAR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS
9 y 10 de julio de 2009

ORDEN DEL DÍA

9 de julio de 2009 PRIMER DÍA	
09:00 – 10:00	<i>Inscripción</i>
10:00 – 10:15	DISCURSO DE BIENVENIDA <ul style="list-style-type: none">• William Lacy Swing, Director General, OIM, pronunciado por Michele Klein Solomon, Directora, Departamento de Investigación y Políticas sobre Migraciones• Valeriya, Enviada de Buena Voluntad de la Organización Internacional para las Migraciones en la Federación de Rusia
10:15 – 10:40	DISCURSO INAUGURAL <ul style="list-style-type: none">• Mike Dottridge, Consultor Independiente en materia de Derechos Humanos
10:40 a 11:00	SENTANDO LAS BASES <ul style="list-style-type: none">• Richard Danziger, Jefe, de la División de Retorno Voluntario Asistido y Lucha contra la Trata de Personas, OIM <p><i>Este taller tiene por objeto abordar la cuestión de la explotación de los migrantes, que puede estar o no relacionada con la trata de personas. Por cierto, los actuales enfoques relativos a la trata de personas tienden a desviar, en lugar de concentrar, la atención en la cuestión más generalizada del abuso y explotación de migrantes. La trata de personas ha sido abordada por separado de la cuestión amplia de la migración internacional, y se ha situado en el contexto de las actividades delictivas transnacionales. La temática de derechos humanos y de migración, que rige el Diálogo Internacional sobre la Migración en 2009, ofrece un paradigma unificador para encarar la trata de personas y la explotación de migrantes y para encontrar soluciones políticas concretas e innovadoras. La ponencia inaugural comenzará pasando revista al marco internacional relativo a la trata de personas y a la explotación de los migrantes, y abordará los instrumentos pertinentes de derechos humanos además de hacer una aclaración importante sobre la terminología y definiciones. Asimismo, se ofrecerá un panorama de los principales logros, retos en curso y enseñanzas extraídas en la lucha mundial contra la explotación de los migrantes y la trata de personas y se presentará una serie de conceptos clave que habrán de orientar las deliberaciones.</i></p>

11:00 – 13:00	<p>Sesión I: El papel preponderante de los derechos humanos a la hora de encarar la trata de personas y la explotación de migrantes</p> <p><i>Generalmente, la trata de personas se considera como una manifestación de las actividades delictivas organizadas transnacionales y se enfoca primordialmente a través del prisma de la justicia penal, como lo demuestran los principales instrumentos internacionales que tratan de esta cuestión: el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños (que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional), que entró en vigor en 2003. No cabe la menor duda que la trata de personas plantea retos importantes a los Estados en el plano de la jurisdicción penal y de la regulación de fronteras y constituye una grave violación de los derechos humanos y, en la mayoría de los casos, una forma extrema de explotación y abuso de los migrantes. Consecuentes con el tema principal del Diálogo Internacional sobre la Migración en 2009, en esta Sesión se situará la temática de los derechos humanos de los migrantes al centro del debate. Por tanto, se procederá a una evaluación de las directivas actuales en materia de trata de personas y explotación de migrantes y se debatirá cómo complementar estas perspectivas mediante la aplicación práctica de normas de derechos humanos para luchar contra la trata de personas y la explotación.</i></p> <p>Moderador: Azzouz Samri, Ministro plenipotenciario, Misión Permanente de Marruecos ante las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Suiza</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Paulo Sérgio de Almeida, Presidente del Consejo Nacional de Inmigración, Ministerio de Trabajo y Empleo, Brasil • Muhammad Babandede, Director de Investigación y Monitoreo en la Agencia Nacional para la Prohibición de la Trata de Personas, Nigeria • Gisle Hagen, Asesor Principal, Departamento de Paz, Género y Democracia, Agencia de Cooperación para el Desarrollo, Noruega <p>A efectos de orientar las deliberaciones, se plantean las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los beneficios y retos a la hora de aplicar exclusivamente una perspectiva de jurisdicción penal para luchar contra la trata de personas? • ¿Cuáles son los retos operativos con que se enfrentan los gobiernos y otros interlocutores a la hora de identificar y prestar asistencia a las víctimas de la trata? • ¿Cómo pueden los principios de derechos humanos integrarse en las políticas y programas que encaran la trata de personas y la explotación de migrantes? • ¿Cuáles son algunos de los instrumentos disponibles para evaluar la eficacia de las políticas y programas que encaran la trata de personas y la explotación de migrantes? <p>Debate general</p>
13:00 – 15:00	<i>Pausa</i>

14:00 – 15:00	<p>Evento paralelo: Perspectiva integral de lucha contra la explotación de los migrantes y la trata de personas</p> <p><i>Las complejas ramificaciones de la explotación de migrantes y de la trata de personas exigen una perspectiva multidimensional para luchar contra la explotación de los migrantes, especialmente cuando las personas objeto de trata sufren graves violaciones de sus derechos humanos. En todo el mundo, la OIM ofrece asistencia directa a las personas objeto de trata y otros migrantes sujetos a explotación. Es más, la Organización también participa en el fortalecimiento institucional de gobiernos, la sociedad civil y otros interlocutores en diversas instancias a fin de encarar estos fenómenos. Este acontecimiento paralelo brindará a los participantes un panorama del tipo de programas, proyectos y actividades que lleva a cabo la OIM en cooperación con gobiernos, organizaciones internacionales y otros asociados con relación a la cuestión de la trata de personas y la explotación de migrantes. Concretamente, se hará una serie de breves presentaciones que pondrán de relieve las dimensiones, jurídicas, de género, de salud y de investigación de las respuestas que confiere la OIM.</i></p> <p>Sírvase tomar nota que este evento paralelo se llevará a cabo únicamente en inglés.</p> <p>Moderadora: Vijaya Souri, Especialista de Programas, Servicios de Gestión de la Migración, OIM</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Miwa Takahashi, Oficial Jurídico, Departamento de Derecho Internacional sobre Migración y Asuntos Jurídicos, OIM • Sylvia Lopez-Ekra, Oficial de Cuestiones de Género, Oficina del Director General, OIM • Christine Aghazarm, Oficial de Investigación, Departamento de Investigación y Políticas sobre Migraciones, OIM • Rosilyne Borland, Coordinadora para la Promoción de la Salud y la Lucha contra el VIH, Departamento de Migración y Salud, OIM
15:00 – 18:00	<p>Sesión II: Trata de personas y explotación de migrantes: Con miras a una perspectiva de asistencia y protección basada en las necesidades</p> <p><i>Uno de los retos con que se enfrentan los formuladores de políticas, expertos y otros interlocutores es que muchos migrantes que fueron objeto de explotación y abusos no entran dentro de la definición de persona objeto de trata; por cierto, la explotación bien puede no tener relación alguna con la trata. Por tanto, muchos migrantes no tienen derecho a la asistencia y protección que requieren. Una perspectiva basada en las necesidades y cimentada en los principios de derechos humanos facilita el suministro de asistencia y protección a migrantes vulnerables y explotados, teniendo en cuenta su situación real en oposición a una simple categoría administrativa. Asimismo, esta perspectiva puede hacer que los gobiernos satisfagan prioridades en otras esferas de formulación de políticas, por ejemplo: el empleo, la salud pública y los servicios sociales, que de lo contrario se verían afectados por la presencia de poblaciones invisibles y vulnerables. Esta Sesión se centrará en instancias de explotación y abuso de migrantes cuando el marco de la trata de personas no se aplica, al menos directamente. También se considerará cómo una perspectiva basada en las necesidades puede apoyar los empeños de los Estados a fin de responder a la trata de personas y a la explotación de migrantes.</i></p>

	<p>Moderador: Mazal Renford, Directora del Centro Internacional de Capacitación Golda Meir Monte Carmel, Israel</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teguh Wardoyo, Licenciado en Derecho, Director, Dirección para la protección de ciudadanos indonesios y entidades jurídicas, Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Indonesia • Dr. Eloy Isabá, Secretario Ejecutivo de la Coalición Nacional de Lucha contra la Trata de las Personas, Ministerio de Gobernación, Nicaragua • Alexander Tortell, Director de la Organización para la Integración y el Bienestar de los solicitantes de Asilo, Ministerio de Justicia y del Interior, Malta • Neha Misra, Oficial Principal de Programas, Programas sobre la Trata de Personas y Trabajadores Migrantes, <i>American Centre for International Labour Solidarity</i>. <p>A efectos de orientar las deliberaciones, se plantean las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se pueden encarar, a lo largo del ciclo de la migración, las necesidades y vulnerabilidades de quienes han sido objeto de abusos y explotación pero que no corresponden al pie de la letra a la definición de víctimas de la trata? • ¿De qué manera la aplicación efectiva de los principios de derechos humanos mejora la protección y asistencia que se brinda a migrantes objeto de explotación? • ¿Qué esferas de la formulación de políticas son pertinentes a la hora de concebir una perspectiva basada en las necesidades de personas objeto de trata y de migrantes objeto de explotación? • ¿Cómo puede esta perspectiva facilitar una formulación de políticas efectivas en otras esferas? • ¿Cuáles son los retos que se plantean cuando la trata de personas ocurre en el contexto de flujos migratorios mixtos? • ¿Cómo se pueden encarar dichos retos? <p>Debate General</p>
	<i>Fin del primer día</i>
10 de julio de 2009 SEGUNDO DÍA	
10:00 a 10:30	<p>LA VOZ DE LOS MIGRANTES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rita Soelwin <p>Moderadoras: Qimmah Najeeullah, Directora, Campaña “<i>Break the Chain</i>” & Mariela Guajardo, Asistente de Proyectos, Servicios de Gestión de la Migración, OIM</p> <p>Debate General</p>
10:30 a 13:00	<p>Sesión III: Contextualizar la trata de personas y la explotación de migrantes: Estudios por casos</p> <p><i>La explotación y las violaciones conexas de los derechos humanos, pueden ocurrir en toda una serie de entornos, países de altos y bajos ingresos, lugares de tránsito o de destino, y también tras el retorno. Ello puede afectar ya sea a mujeres y niñas o también a hombres y niños, de todas las edades</i></p>

	<p>y en situaciones migratorias regulares o irregulares. La vulnerabilidad puede provenir de diversos factores, por ejemplo, el modo de viaje, o el tipo de empleo, especialmente si el empleo se realiza en sectores informales y no regulados. El trabajo doméstico y la migración laboral temporal, por ejemplo, pueden acrecentar el riesgo de ser objeto de abusos que van desde la retención del sueldo hasta condiciones de servidumbre. Una selección de estudios por casos ilustrará algunas de las situaciones que pueden acrecentar la vulnerabilidad de los migrantes a la explotación y a las violaciones de los derechos humanos. Esta Sesión se centrará en la implementación de un enfoque basado en las necesidades para responder a estas situaciones. El objetivo de estas deliberaciones será identificar medidas matizadas y prácticas para prevenir la explotación de migrantes y la trata de personas y, cuando se hayan registrado violaciones, garantizar que las personas tengan derecho a la protección y a la reparación.</p> <p>Moderador: Beate Andreess, Oficial Principal de Políticas, Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso, Organización Internacional del Trabajo</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ahmed Hussein, Certificado de Estudios Superiores, Director de los Servicios para la Infancia, Ministerio de Género, Infancia y Desarrollo Social, Kenya • Glynn Rankin, Director de los Servicios Jurídicos, Centro de Trata de Personas del Reino Unido, Reino Unido • Najla Chahda, Directora, Centro de Migrantes, Caritas, Libano • Jennifer Moss, Trabajadora de apoyo comunitario, Kalayaan
	<p>A efectos de orientar las deliberaciones, se plantean las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué sectores de la población de migrantes son más vulnerables a la trata y a la explotación? ¿Qué factores y situaciones hacen que los migrantes puedan ser objeto de explotación y abusos? ¿Cómo pueden los interlocutores pertinentes encarar esta vulnerabilidad? • ¿Cuáles son las especificidades relativas a la edad y al género que los formuladores de políticas deberían tener en cuenta a la hora de encarar la trata de personas y la explotación de migrantes? • ¿Cuáles son las medidas prácticas que cabe instaurar para que los migrantes puedan reclamar sus derechos y buscar reparación, especialmente en el contexto de la migración irregular? <p>Debate General</p>
13:00 a 15:00	<i>Pausa</i>
15:00 a 17:50	Sesión IV: Luchar contra la trata de personas y la explotación de migrantes a lo largo del ciclo migratorio: El papel de las asociaciones
	<p><i>Hacer frente a la trata de personas y a la explotación de migrantes forma parte integral de una gobernanza migratoria exhaustiva. Al situar la trata de personas y la explotación en el contexto amplio de la migración y, en particular, de la migración irregular, se hacen evidentes las dimensiones políticas atinentes a la cuestión, a saber: la protección de los derechos humanos de los migrantes, las estructuras del mercado laboral, la seguridad y la salud pública. Esta complejidad exhorta a empeños cooperativos entre los diferentes interlocutores a lo largo del ciclo de la migración. Por ejemplo, los países de origen y de destino tienen el deber de luchar contra los círculos de trata de personas, regulando los procesos internacionales de contratación y ofreciendo asistencia y protección a las víctimas de la</i></p>

	<p><i>trata y a otros migrantes vulnerables y objeto de explotación. También es igualmente importante el papel de los países de tránsito, puesto que muchos de los riesgos y vulnerabilidades a los abusos de derechos humanos surgen durante el movimiento. En el seno de los gobiernos, la cooperación y coordinación entre los distintos ministerios e instituciones es esencial a fin de prestar asistencia y proteger a las víctimas de la trata y otros migrantes objeto de explotación. Por consiguiente, esta sesión tendrá por objetivo esbozar las diversas formas de asociación para prevenir la trata de personas y la explotación de migrantes y proteger los derechos humanos de las personas concernidas. En esta oportunidad, se pondrán de relieve los procesos intergubernamentales oficiales y oficiosos a nivel bilateral, regional y mundial y se ofrecerán ejemplos innovadores de cooperación entre los distintos interlocutores, es decir, organizaciones internacionales, el sector privado y la sociedad civil.</i></p> <p>Moderador: Michele Klein Solomon, Directora del Departamento de Investigación y Políticas sobre Migraciones, OIM</p>
	<p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • José Zau, Vice Ministro del Interior, Asuntos Sociales y Derechos Humanos, Ministerio del Interior, Angola • Peter Woolcott, Embajador para Cuestiones de Tráfico de Personas, Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio, Australia (en su calidad de Copresidente del Proceso de Bali sobre tráfico de personas, trata de personas y actividades delictivas conexas) • Giuseppe Forlani, Prefecto, Dirección del Servicio de Inmigración y Asilo, Departamento de Libertades Cíviles e Inmigración, Ministerio del Interior, Italia • Ivana Schellongova, Directora de Programa, Movimiento Femenino Internacional para la Paz Suzanne Mubarak • Anja Klug, Oficial Jurídico Principal. División de Servicios de Protección Internacional, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Jonathan Martens, Especialista de Programas, Servicios de Gestión de la Migración, OIM (<i>ponencia conjunta</i>) <p>A efectos de orientar las deliberaciones, se plantean las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles podrían ser las principales esferas y foros de cooperación entre países de origen, tránsito y destino para prevenir la trata de personas y la explotación de migrantes? • ¿Qué tipos de colaboración han demostrado su eficacia a la hora de proteger los derechos humanos de los migrantes que han sido objeto de trata o explotación? • ¿Cuáles son algunas de las maneras más efectivas de concienciar al público en general y a los asociados pertinentes con relación a los retos y riesgos potenciales con que se enfrentan los migrantes? ¿Cómo habilitar a los migrantes para que sean partícipes en la lucha contra la trata de personas y la explotación? <p>Debate General</p>
17:50 – 18:00	<i>Síntesis y Discurso de Clausura</i>
	<i>Clausura del Taller</i>

DOCUMENTO DE TRABAJO DEL TALLER

LA TRATA DE PERSONAS Y LA EXPLOTACIÓN DE MIGRANTES: GARANTIZAR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Introducción

Para demasiados migrantes, las violaciones de los derechos humanos y la explotación son algunas de las realidades más sombrías de la migración. Una categoría específica de migrantes sujetos a la explotación es aquella objeto de trata que merece particular atención debido a su extrema vulnerabilidad, a la gravedad de las violaciones de los derechos humanos, y a los vínculos establecidos entre la trata de personas y las actividades delictivas transnacionales. Las personas objeto de trata y los migrantes sujetos a explotación o malos tratos, pero no a la trata, bien pueden tener necesidades muy parecidas, sin embargo, proveerles la protección apropiada y necesaria en materia de derechos humanos y asistencia humanitaria u otra puede constituir un verdadero reto.

El primer taller intermedio del Diálogo Internacional sobre la Migración en 2009, relativo al *Respeto efectivo de los derechos de los migrantes: Una responsabilidad compartida*, que tuvo lugar el 25 y 26 de marzo últimos, examinó el marco jurídico de los derechos humanos internacionales aplicable a los migrantes así como los instrumentos y medidas prácticas que garantizan la protección

de los derechos humanos de los migrantes¹. El segundo taller de este Diálogo se centra directamente en las personas objeto de trata y en otros migrantes sujetos a la explotación y a malos tratos.

La trata de personas y la explotación de migrantes suelen cobrar diversas formas, que constituyen verdaderos retos operativos a la hora de responder a las distintas situaciones y necesidades de los migrantes concernidos. Las cuestiones en torno a la identificación son particularmente acuciantes. ¿Hay una perspectiva estándar para determinar si una persona ha sido “objeto de trata”? Surgen interrogantes con relación a quienes no corresponden a la definición de trata pero estuvieron, ello no obstante, sujetos a malos tratos o explotación. ¿Cómo responder a las necesidades de los migrantes que fueron objeto de tráfico, y no de trata, pero que sufrieron enormes violaciones de sus derechos humanos durante dicho proceso? ¿Qué retos plantean los flujos migratorios mixtos a la protección de las personas objeto de trata y de los migrantes sujetos a malos tratos o explotación? ¿Qué hacer cuando se trata de alguien que ha emigrado libre y legalmente pero que, ulteriormente, se vio forzado a asumir condiciones semejantes a la esclavitud? ¿Cuáles son las repercusiones de estas cuestiones en la puesta en práctica efectiva de los mecanismos existentes para proteger los derechos de los migrantes?

Desde el advenimiento de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos suplementarios relativos a la trata de personas y al tráfico de migrantes, la preocupación de los países por este fenómeno ha quedado plasmada en un creciente número de marcos jurídicos y políticos a escala nacional, regional e internacional que encaran específicamente las cuestiones de trata y de tráfico de personas. La trata de personas es un delito al que los gobiernos deben responder de conformidad con el estado de derecho y en aras del mismo. Muchos Estados han reconocido que este fenómeno socava su derecho soberano a reglamentar sus fronteras y obstaculiza la eficacia de las políticas laborales y de inmigración, además de comprometer su capacidad de acatar sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

¹ Para más información sobre el primer taller intermedio véase: www.iom.int/idmhumanrights

Ello también es cierto en lo referente al problema transfronterizo de explotación de migrantes que contribuye al florecimiento de “mercados grises y negros”. La existencia de estas esferas, que están al margen del alcance gubernamental y público, distorsiona la comprensión de las necesidades laborales reales y legítimas de un país y el desarrollo de políticas, al tiempo que desgasta el apoyo público a la migración legal.

Los fenómenos de trata de personas, tráfico o explotación de migrantes no se pueden considerar aisladamente de la migración internacional amplia. Si bien es cierto que los Estados tienen la prerrogativa soberana de decidir a quién autoriza o no a ingresar en su territorio (dentro de los límites que imponen las obligaciones jurídicas internacionales), también es importante reconocer que los regímenes de inmigración sumamente restrictivos, que no confieren las vías jurídicas adecuadas para la migración necesaria, pueden, indirectamente, agravar estos problemas. Es posible que los migrantes, que, en su mayoría, responden a la demanda real de los mercados laborales en los países de destino, crean que la única opción es recurrir a medios migratorios arriesgados, quedando así expuestos a la trata, a violaciones de sus derechos humanos y a malos tratos.

Marco jurídico

Como premisa fundamental, todos los migrantes, sea cual fuere su situación migratoria y sus condiciones de vida y de trabajo, tienen derecho a gozar de sus derechos humanos². El derecho laboral, humanitario, de refugiados y otras ramas del derecho, ofrecen fuentes de derechos aplicables a los migrantes. Hay toda una serie de instrumentos internacionales y regionales que velan por que se proteja a las personas de diversas prácticas abusivas y de

² Para mayor información sobre los derechos humanos de los migrantes, sírvase consultar el documento de trabajo del taller intermedio del Diálogo Internacional sobre la Migración *Respeto efectivo de los derechos humanos de los migrantes: Una responsabilidad compartida* (25 y 26 de marzo de 2009), que se encuentra en www.iom.int/idmhumanrights

la explotación³. Los migrantes son vulnerables a distintas formas de explotación y malos tratos, a la discriminación y hostilidad, con las repercusiones directas que ello tiene para el goce de sus derechos humanos. A pesar de la aplicación *de jure* de todos los derechos humanos a los migrantes, salvo contadas excepciones, en realidad los migrantes siguen siendo particularmente vulnerables a las violaciones de derechos humanos debido a su condición de extranjeros, que se ve exacerbada cuando los migrantes se hallan en situación irregular.

Con relación a las personas objeto de trata, el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños*, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional es el instrumento internacional más reciente y exhaustivo que aborda esta cuestión⁴. En el Protocolo relativo a la trata se define y establece la terminología relacionada con el acto de trata propiamente dicho, ofreciendo así, a pesar de ciertas deficiencias, una sólida definición de las circunstancias en que una persona se convierte en víctima de la trata. El Protocolo relativo a la trata es, primordialmente, un instrumento de justicia penal, puesto que establece una serie de medidas para la protección de los derechos

³ Cabe destacar, en particular, los siguientes instrumentos: la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; la Convención N° 138 de la OIT sobre la Edad Mínima Laboral, del año 1973; la Convención N° 182 de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción inmediata para su Eliminación, del año 1999; los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas de 2002, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo Económico y Social; y la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951.

⁴ En el inciso a) del Artículo 3 del Protocolo la "trata de personas" se entenderá por trata: "la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos".

humanos de las personas objeto de trata y para la asistencia que cabe prestarles.

En pocas palabras, la protección y la asistencia que se ha de conferir a toda persona objeto de trata y a los migrantes sujetos a explotación y malos tratos deben basarse en los derechos humanos y atenerse a las normas vigentes de derechos humanos, cuyo objetivo es la plena implementación y respeto de los derechos humanos de todas las personas. Asimismo, hay una serie de regímenes de protección adicionales para quienes entran en categorías específicas, por ejemplo las personas objeto de trata.

Llevando a la práctica los derechos: Retos y soluciones

Personas objeto de trata – Si bien es cierto que no faltan mecanismos de derecho internacional relativos a los derechos humanos de los migrantes y a la trata de personas, la aplicación de los mismos puede constituir un verdadero reto. A pesar de la buena voluntad de la comunidad internacional a fin de proteger a las personas objeto de trata, en realidad surgen serias dificultades a la hora de aplicar la definición jurídica internacional de trata a casos individuales. En un empeño por identificar a las víctimas, los especialistas suelen preguntar, por ejemplo, si el traslado de la víctima es un elemento fundamental en el proceso de trata. En ese caso ¿qué distancia debe haber recorrido? ¿En qué medida la trata de personas implica la participación de un grupo delictivo organizado?⁵ ¿Acaso es necesario, por ejemplo, que haya un indicio claro de colusión entre el contratista, el transportista y el explotador de la víctima? Debido a las complejas realidades del acto delictivo de la trata, y de la situación de las personas objeto de trata, junto con la reticencia de las personas concernidas a hablar claramente por miedo y por traumas, la trata de personas es un fenómeno poco detectado que suele pasar desapercibido. Ahora bien, los retos de identificación se ven exacerbados por ciertos

⁵ Véanse los Artículos 2, 3, y el párrafo 4 del Artículo 37 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional así como el párrafo 1 del Artículo 1 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños.

estereotipos en torno a la trata, por ejemplo, la creencia que ello concierne únicamente a mujeres y niñas objeto de trata con fines de explotación sexual. La realidad es que la trata es un fenómeno mucho más amplio que también comprende la trata de hombres y niños con fines de trabajos forzados. Por consiguiente, quedan sin colmar las necesidades de protección y asistencia de numerosas personas objeto de trata.

Migrantes objeto de explotación – Muchos migrantes que sufren de abusos y explotación, probablemente nunca fueron objeto de trata. En otras palabras, todas las víctimas de la trata son también víctimas de explotación. Ahora bien, no todos los migrantes explotados han sido objeto de trata. En contra de lo que se cree comúnmente, los migrantes documentados pueden encontrarse, a su vez, sujetos a la explotación y a malos tratos. Dicha explotación y malos tratos –inclusive la violencia física, psicológica y sexual– pueden provenir de prácticas fraudulentas de contratación y gestión laboral; también puede ocurrir en manos de traficantes o intermediarios que propician matrimonios organizados, en hogares privados o en fábricas. Las personas objeto de trata y los migrantes objeto de explotación suelen encontrarse en sectores informales no reglamentados de la economía. Uno de estos casos es el trabajo doméstico: habida cuenta que dicho trabajo ocurre en la esfera privada y que, generalmente, lo llevan a cabo las migrantes, la vulnerabilidad y explotación van de la mano. Los horarios de trabajo excesivos, los sueldos impagos, la atención inadecuada en materia de salud y bienestar, la violencia física y sexual, no son más que algunos de los malos tratos de que adolecen las empleadas domésticas migrantes.

Ahora bien, cabe destacar que no hay definiciones de aplicación general a la explotación o malos tratos infligidos a los migrantes. Por tanto, se plantean, nuevamente, varias interrogantes: ¿La explotación ha de determinarse mediante una prueba objetiva o subjetiva? ¿Es pertinente que a un migrante a quien se ha prometido 400 dólares EE.UU. por mes sólo se le pague 300 ó 250 dólares EE.UU.? ¿Es normal que el migrante haya comprendido, aceptado y esté dispuesto a trabajar por 5 dólares EE.UU. al día recogiendo tomates, incluso si el salario mínimo o normal es de 5 dólares EE.UU. por hora? ¿Y qué hay del caso del migrante que ha pagado una suma exorbitante a un traficante y que en el trayecto

sufre malos tratos físicos graves? En otras palabras, ¿cuáles son las diferencias obvias que permiten distinguir entre una persona objeto de trata y un migrante sujeto a la explotación, u objeto de tráfico o de malos tratos?

Perspectiva basada primordialmente en las necesidades de los migrantes – Por consiguiente, la realidad es que los migrantes, a pesar de haber sufrido malos tratos y explotación y de tener “necesidades similares, pueden enfrentarse a situaciones de protección totalmente diferentes según si una se considera como resultante de la trata y la otra no. Al encarar estas circunstancias, el reto está en velar por el respeto de todos los migrantes, al tiempo que se satisfacen las necesidades específicas de quienes han sufrido, o podrían ser vulnerables a la explotación y a malos tratos. Al mismo tiempo, cabe aportar apoyo adicional y protección jurídica a quienes, a ciencia cierta, fueron objeto de trata. En la práctica, los mecanismos de respuesta deberían conferir prioridad a que se determinen las necesidades –humanitarias, jurídicas, sociales, médicas y otras– a fin de proporcionar la asistencia y protección necesarias. Por tanto, una perspectiva que aborde primeramente las necesidades garantizaría que se satisfagan las necesidades básicas de todos los migrantes, hayan sido objeto de trata o no, o estado sujetos, más generalmente, a explotación y malos tratos. Esta perspectiva práctica garantizaría la implementación de principios de derechos humanos consignados en las normas de derechos humanos vigentes así como en disposiciones específicas que figuran en el Protocolo relativo a la trata. Ello también debería permitir que se identifiquen algunos de los obstáculos existentes para superarlos y podría dar lugar a una respuesta adaptada a las difíciles circunstancias propias a cada caso.

Instrumentos de gestión de la migración de lucha contra la trata de personas y la explotación de migrantes

A continuación, se ofrece una pequeña selección de los instrumentos de gestión de migración de que disponen los Estados para prevenir la trata de personas, la explotación, los malos tratos, y para proteger a las víctimas de dichas prácticas. Éstos y otros, serán examinados durante las deliberaciones de este taller.

Protección de los migrantes que lo necesitan – Cuando se determina o sospecha que hubo trata o explotación, una perspectiva basada en los derechos que se centre “primordialmente en las necesidades” garantizará que las víctimas estén debidamente protegidas y atendidas mientras se adoptan mayores medidas. A la hora de proveer asistencia médica, psicológica y material, las organizaciones no gubernamentales (ONG) pueden ser importantes aliados, especialmente cuando se trata de migrantes irregulares que suelen sentirse más cómodos poniéndose en contacto con las ONG. Los períodos de reflexión son un medio utilizado con las personas objeto de trata pero también deberían considerarse en casos graves de explotación y malos tratos para que las personas puedan recuperarse física y psicológicamente y así considerar sus opciones. Los periodos de reflexión no deben de estar condicionados a la cooperación del migrante con instituciones encargadas de la aplicación de la ley; ello no obstante, muchos países han observado una correlación positiva entre la concesión de periodos de reflexión y la cooperación de la víctima en los empeños de enjuiciamiento y sanción. El acceso a medidas de remedio y de reparación es particularmente importante para las personas objeto de trata y para migrantes objeto de explotación. Sin embargo, su aislamiento, su desconocimiento del idioma local y de los procedimientos jurídicos y administrativos así como el temor a la deportación –en caso de migrantes indocumentados– constituyen enormes obstáculos para que los migrantes recurran a la justicia. En muchos países, por ejemplo, los tribunales laborales todavía no establecen una distinción entre migrantes documentados e indocumentados y, por consiguiente, suelen ser una vía a través de la cual los migrantes pueden reclamar sus derechos.

Prevención de las violaciones de los derechos humanos y de la explotación durante el proceso migratorio – El primer paso para prevenir la trata de personas y la explotación de migrantes es establecer marcos jurídicos y políticas migratorias apropiadas que respeten, debidamente, los derechos humanos en los países de origen y destino. Muchos países ya han adoptado leyes nacionales concretas para hacer de la trata de personas un delito y proteger a las víctimas. La vulnerabilidad particular de los extranjeros en el lugar de trabajo merece particular atención, ya que pone de relieve la pertinencia de las leyes laborales. Por ejemplo, muchos países prohíben la confiscación de los documentos de viaje de los migrantes por parte de los empleadores y han suprimido los sistemas de patrocinio que vinculan a los migrantes con un empleador único, puesto que ambas prácticas pueden acrecentar el riesgo de explotación.

Los gobiernos en los países de origen y de acogida, deben colaborar en la reglamentación y en el control de la contratación a fin de garantizar un proceso justo y transparente, consecuente con las normas de derechos humanos y la ética. Al establecer relaciones con interlocutores pertinentes del sector privado, los gobiernos pueden, por ejemplo, controlar y verificar los contratos y condiciones propuestas a los migrantes. En los países de origen, los centros de información de migrantes pueden ofrecer información fidedigna sobre medios seguros para la migración, sobre agentes de contratación reconocidos, contratos, sobre los derechos y responsabilidades de cara al país de destino y del futuro empleador, así como sobre los mecanismos de recurso. La lucha contra la contratación fraudulenta de migrantes puede ser particularmente difícil, puesto que cuesta distinguir entre las redes informales de contratación, los contratistas ilegales y las organizaciones delictivas implicadas en la trata de personas. Entre los elementos que cabe tener en cuenta están la extorsión de remuneraciones –pagadas por muchos migrantes a traficantes, contrabandistas o reclutadores fraudulentos– así como los vínculos establecidos por deuda, puesto que son, fundamentalmente, medios para exponer a los migrantes a la explotación y a malos tratos.

Para poder encarar las cuestiones relacionadas con la trata de personas y la explotación de migrantes en el trabajo, en sectores informales y no reglamentados de la economía, incluido el trabajo doméstico, los formuladores de políticas y especialistas deben conferirles la debida atención. Los ministerios de trabajo suelen ser interlocutores esenciales, pero convendría consolidar su labor a través de asociaciones interministeriales que incluyan a órganos gubernamentales encargados de asuntos de inmigración, salud, servicios sociales y de protección de mujeres y niños. Además, convendría crear sinergias útiles con organismos encargados de la aplicación de la ley, empleadores, sindicatos, ONG y otros. Las autoridades laborales que llevan a cabo inspecciones y controles tienen un papel fundamental que desempeñar a la hora de detectar y prevenir la trata y explotación. Ello podría comprender la constitución de unidades móviles de inspección autorizadas a ingresar en hogares privados. La eficacia de cualquier institución o estructura encargada de la protección de los migrantes depende en gran medida de la clara definición y solidez de su mandato y de los recursos humanos y financieros puestos a su disposición.

Todas estas medidas implican que cada uno tiene una función que desempeñar, ya se trate de los países de origen, tránsito y destino, o de los diversos interlocutores. Hoy en día, se sabe que para encarar la trata de personas y la explotación de migrantes hay que aprovechar los beneficios que traen consigo la cooperación y las asociaciones en el plano bilateral, regional e internacional así como con interlocutores no estatales. Muchos de los procesos consultivos regionales sobre migración, por ejemplo, están dedicados específicamente a la lucha contra la trata de personas o han conferido a la lucha contra la trata de personas y a la protección de los derechos humanos de los migrantes un lugar prioritario en sus agendas. Las asociaciones interrelacionadas amplias entre diversos protagonistas, países e instancias gubernamentales así como interlocutores no estatales pueden contribuir a acrecentar la capacidad de encarar las complejas situaciones que se plantean.

Conclusión

La explotación de migrantes y la trata de personas constituyen un verdadero reto de cara a una gestión de la migración segura, digna y protegida al tiempo que respeta plenamente las obligaciones internacionales de derechos humanos existentes. La complejidad de estos fenómenos exhorta a soluciones políticas innovadoras que garanticen la puesta en práctica de las normas de derechos humanos vigentes y luchen contra violaciones de derechos humanos graves, asociadas con la trata de personas, la explotación y otras circunstancias conexas. La protección de las personas objeto de trata, identificadas oficialmente o no, puede verse reforzada cuando se halla consignada en un marco nacional e internacional coherente que garantice el respeto de los derechos humanos de todos los migrantes, sea cual fuere su situación migratoria o la categoría administrativa a la que pertenecen. Este taller conferirá la oportunidad de debatir y evaluar los marcos jurídicos, políticos y programáticos de que se dispone así como los requisitos necesarios para llevar plenamente a la práctica dichos marcos y para mejorar las condiciones de muchos migrantes en todo el mundo.

BIBLIOGRAFÍA Y OTROS ARTÍCULOS DE INTERÉS

Aleinikoff, T.A. and Chetail, V. eds.

2003 *Migration and International Legal Norms*, The Hague, T.M.C. Asser Press.

Amnesty International

2006 *Living in the Shadows, A Primer on the Human Rights of Migrants*, London, www.amnesty.org/

Business for Social Responsibility

2008 *International Labour Migration: A Responsible Role for Business*, www.bsr.org

Chetail, V. ed.,

2007 *Mondialisation, migration et droits de l'homme: le droit international en question / Globalization, Migration and Human Rights: International Law under Review*, Bruylant Brussels.

Cholewinski, R.

2005 *Protection of the Human Rights of Migrant Workers and Members of their Families under the UN Migrant Workers Convention as a Tool to Enhance Development in the Country of Employment*, UN Committee on Migrant Workers, Third Session, Day of General Discussion on "Protecting the rights of all migrant workers as a tool to enhance development", <http://www2.ohchr.org/>

December 18 vzw

2007 *The UN Treaty Monitoring Bodies and Migrant Workers: a Samizdat*, www.december18.net/

GFMD

2008 Background Working Paper for Roundtable 1.1 *Protecting the Rights of Migrants: A Shared Responsibility*, <http://government.gfmd2008.org/> (English, Français, Español)

Global Migration Group

2008 *International Migration and Human Rights: Challenges and Opportunities on the Threshold of the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*, www.globalmigrationgroup.org

IOM

- 2009 *Migration and the Right to Health: A Review of International Law*, International Migration Law N°19, www.iom.int/publications
- 2008 *Human Rights of Migrant Children*, International Migration Law N°15, www.iom.int/publications
- 2008 *Droit international de la migration : Recueil d'instruments*, sous la direction de Richard Perruchoud et Katarína Tömolövä, Droit international de la migration N°14, www.iom.int/publications
- 2008 *Migrants and Host Societies – Partnerships for Success*. International Dialogue on Migration, N°11, www.iom.int/publications (English, Français, Español)
- 2007 *Compendium of International Migration Law Instruments* edited by Richard Perruchoud and Katarína Tömolövä. T.M.C. Asser Press
- 2007 *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, edited by Ryszard Cholewinski, Richard Perruchoud and Euan MacDonald. T.M.C. Asser Press
- 2007 *Migration and the Right to Health: A Review of European Community Law and Council of Europe Instruments*, International Migration Law N°12, www.iom.int/publications
- 2007 *Los migrantes, sus derechos y la legislación aplicable guía práctica*, <http://www.oim.org.co/>
- 2005 *Biometrics and International Migration*, International Migration Law N°5, www.iom.int/publications
- 2005 *Migraciones y Protección de los Derechos Humanos*, Derecho Internacional Sobre Migración N°4, www.iom.int/publications

- 2005 *Migrations et Protection des Droits de l'Homme, Droit international de la migration* N°3, www.iom.int/publications

Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM)

- 2005 *Ten Ways to Protect Undocumented Migrant Workers*, Brussels, www.picum.org

UNAIDS & IOM

- 2001 *Migrants' Right to Health*, UNAIDS Best Practices Collection, www.unaids.org

UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights

- 2003 Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, 55th Session, Item 5 of the Provisional Agenda, *The rights of non-citizens*, Final report of the Special Rapporteur, Mr. David Weissbrodt, E/CN.4/Sub.2/2003/23 (26 May 2003), www.unhchr.ch

UNIFEM

- 2005 *Claim and Celebrate Women Migrants' Human Rights through CEDAW*, edited by Jean d'Cunha, a UNIFEM Briefing Paper, www.unifem.org

World Conference on Racism

- 2001 *Report of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance* (Durban, 31 August – 8 September 2001) A/CONF.189/12, Declaration and Programme of Action, www.un.org/WCAR/

Serie Diálogo Internacional sobre la Migración

1. 82a Reunión del Consejo; 27-29 noviembre de 2001 (disponible en español, francés e inglés), 2002
2. Compendium of Intergovernmental Organizations Active in the Field of Migration 2002 (disponible únicamente en inglés), 2002
3. Un Análisis sobre Normas Jurídicas Internacionales y Migración (disponible en español, francés e inglés), 2002
4. 84th Session of the Council; 2-4 December 2002 (disponible únicamente en inglés), 2003
5. Significant International Statements: A Thematic Compilation (disponible únicamente en inglés), 2004
6. Health and Migration: Bridging the Gap (disponible únicamente en inglés), 2005
7. Gestión del Movimiento de Personas: Posibles Enseñanzas de Interés para el Modo 4 del AGCS (disponible en español, francés e inglés), 2005
8. Incorporación de la Migración en las Agendas de Políticas de Desarrollo (disponible en español, francés e inglés), 2005
9. Migración y recursos humanos para la salud: de la concienciación a la acción (disponible en español, francés e inglés), 2006
10. Seminario de expertos: Migración y medio ambiente (disponible en español, francés e inglés), 2008
11. Los migrantes y la sociedad de acogida: Asociaciones acertadas (disponible en español, francés e inglés), 2008
12. Making Global Labour Mobility a Catalyst for Development (disponible únicamente en inglés), 2010
13. La libre circulación de personas en los procesos de integración regional (disponible en español, francés e inglés)
14. Gestión de la migración de retorno (disponible en español, francés e inglés), 2010
15. Alentar la función de retorno para fomentar el desarrollo (disponible en español, francés e inglés), 2010
16. Derechos humanos y migración: Empeño conjunto a favor de una migración protegida, digna y segura (disponible en español, francés e inglés), 2010

Los títulos de esta Serie pueden obtenerse en:

Organización Internacional para las Migraciones
División de Investigación y Publicaciones
17 route des Morillons, 1211 Ginebra 19
Suiza
Teléfono: +41.22.717 91 11; Fax: +41.22.798 61 50
Correo electrónico: publications@iom.int
Internet: <http://www.iom.int>



IOM • OIM

MANAGING MIGRATION
FOR THE BENEFIT OF ALL

GERER LES MIGRATIONS
DANS L'INTERET DE TOUS

ENCAUZAR LA MIGRACION
PARA BENEFICIO DE TODOS