

IMPORTANCIA E IMPACTO DE LA CONVENCION INTERNACIONAL PARA LA PROTECCION DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES*

Mariette Grange

“Nos volvimos conscientes del derecho a tener derechos... y del derecho a pertenecer a algún tipo de comunidad organizada, sólo cuando aparecieron millones de personas que habían perdido dichos derechos y ya no podían recuperarlos...”.

Hannah Arendt. *Los orígenes del totalitarismo*, 1951.

I. INTRODUCCION

A nombre de la Plataforma Internacional de Organizaciones no gubernamentales (ONG's)¹ para la Convención internacional de la protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990, en esta ponencia destacaré la *importancia* y el *impacto* de este tratado.

II. IMPORTANCIA DE LA CONVENCION

La Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CTM), es el único

* La autora es miembro de la Comisión Católica Internacional de Migración, ponencia presentada durante el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Migrantes. Boca del Río, Veracruz, junio de 2005.

¹ La Plataforma Internacional de ONG's para la Convención sobre los Trabajadores Migratorios (IPMWC) está integrada por: Amnistía Internacional, *Anti-Slavery International*, Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, Diciembre 18, *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme*, *Franciscans International*, Comisión Católica Internacional de Migración, *Human Rights Watch*, *Jesuit Refugee Service*, *Migrant Rights International*, *Organisation mondiale contre la torture*, *International Movement Against All Forms of Discrimination and Racism*, Internacional de Servicios Públicos y el Consejo Mundial de Iglesias.

tratado de derechos humanos adoptado por las Naciones Unidas con el objetivo de proteger a un conjunto de individuos que a menudo se encuentran en situaciones de vulnerabilidad por hallarse fuera de su Estado de origen. Este modelo de Convención internacional, que consolida los derechos de un grupo específico de personas, ha sido aplicado para otros dos grupos de personas: las mujeres y los niños. La Convención es claramente un tratado de derechos humanos, y no de gestión migratoria ni de lucha contra la criminalidad. Cabe destacar la existencia de otros tratados pertinentes elaborados por la Organización Internacional del Trabajo (C97 y C143). Éstos, con un enfoque laboral, son más restrictivos en su marco y sólo se aplican a trabajadores documentados.

En la actualidad 179 Estados han ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y 192 Estados la Convención sobre los Derechos del Niño. Como éstas, la Convención reitera algunos derechos fundamentales aplicables a los trabajadores migratorios y a los miembros de sus familias, incluidos en los principales tratados internacionales de derechos humanos sobre derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales, y la lucha contra el racismo y la tortura.²

Entre estos derechos fundamentales cabe destacar los derechos no derogables, como el derecho a la vida (Art. 9), la protección frente a la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Art. 10), la libertad de pensamiento, conciencia y religión (Art. 12), el derecho a la libertad y seguridad personales y a la protección contra la detención arbitraria (Art. 16), la protección contra la esclavitud, servidumbre, o trabajo forzoso u obligatorio (Art.11), y el derecho a un proceso con todas las garantías (Art. 18). Éstos constituyen el núcleo duro de derechos aplicables a los seres humanos y, por consiguiente, a los trabajadores migratorios, tanto documentados como indocumentados.

México ha ratificado los siete tratados principales de derechos humanos, y si bien los 25 Estados miembros de la Unión Europea han ratificado seis, ninguno de éstos ha ratificado el séptimo, que protege a los trabajadores migratorios. En la actualidad, de los 30 Estados parte

² *Cfr.* “Cómo fortalecer la protección de los trabajadores migratorios y sus familiares con los tratados internacionales en materia de derechos humanos: Manual ‘Hazlo tú mismo’”, Comisión Católica Internacional de Migración, Ginebra, 2005.

que han firmado la Convención,³ del continente Europeo sólo Bosnia y Herzegovina la han ratificado, así como Turquía, que está entre Europa y Asia, mientras que nueve países de América Latina, 11 de África y 8 de Asia lo han hecho.

Además de recopilar los derechos que la comunidad internacional ha reconocido como aquellos que todos, sin discriminación, debemos gozar, la Convención hace hincapié en derechos sociales como el derecho a condiciones de trabajo justas y favorables; a la salud (incluso el derecho a servicios de emergencia para los indocumentados); a la educación para los hijos. La Convención abarca también derechos específicos referidos a la situación de los migrantes, como: medidas para facilitar las remesas a sus familiares (Artículos 32 y 47);⁴ protección contra la destrucción o confiscación de documentos de identidad por parte de los representantes de las autoridades o por los patrones (Art. 21); protección contra la expulsión colectiva (Art. 22, 56); acceso a asistencia de su consulado en caso de detención (Art. 16); obligación para los empleadores de cumplir con obligaciones jurídica y contractuales, y de ofrecer igualdad de trato y de otras condiciones laborales a trabajadores indocumentados (Art. 25); así como pago de los salarios y otras prestaciones incluso en caso de expulsión (Art. 22), entre otros. En contraparte, no da acceso a ciertos derechos civiles, como la participación en elecciones nacionales en el país de acogida (pero sí alienta la participación a escala local).

³ Ratificaciones al mes de junio de 2005: Argelia, Azerbayán, Belice, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Cabo Verde, Chile, Colombia, Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, Ghana, Guatemala, Guinea, Jamahiriya Árabe Libia, Kyrgyzstan, Mali, México, Marruecos, República Árabe Siria, República Democrática de Timor-Leste, Senegal, Islas Seychelles, Sri Lanka, Tayikistán, Turquía, Uganda y Uruguay. Firmas al mes de junio de 2005: Argentina, Bangladesh, Camboya, Comores, Gabón, Guinea Bissau, Indonesia, Lesotho, Liberia, Paraguay, Perú, Santo Tomé y Príncipe, Serbia y Montenegro, Sierra Leona y Togo.

⁴ Para muchos trabajadores migratorios la libertad de transferir ganancias y ahorros es de gran importancia. Con frecuencia esas personas mantienen a miembros de su familia y otras personas a su cargo que dejaron atrás, que esperan dichos recursos. Según estimaciones oficiales sobre las remesas enviadas a los países de origen por parte de los trabajadores migrantes, éstas superaron en 1999 los 100 billones de dólares, mientras que durante el mismo año las ayudas externas al desarrollo se cifraron en 40.3 billones de dólares. *Cfr.* P. Gammeltoft. "Remittances and Other Financial Flows to Developing Countries", en N. Van Hear and N. Nyberg Sørensen (eds.). *The Migration-Development Nexus*, IOM and United Nations, 2003.

La Convención abarca una sección sobre la promoción de condiciones satisfactorias, equitativas, dignas y lícitas, en relación con la migración internacional de los trabajadores y sus familiares, que fomenta la cooperación internacional. Incluye, por ejemplo, el suministro de información a empleadores y trabajadores acerca de las políticas, leyes y reglamentos relativos a la migración, la regulación de las operaciones para la contratación de trabajadores migratorios (Arts. 65 y 66) y el tráfico de personas.

El mismo acto de ratificación es un pronunciamiento; con ese acto un país anuncia claramente que los extranjeros en su territorio tienen derechos. Si los Estados quieren que los derechos de sus propios ciudadanos, así como la dignidad e integridad de los mismos, sean respetados tanto dentro como fuera de su territorio, éstos deben fortalecer el respeto hacia los derechos de los no nacionales presentes en su territorio, incluyendo los trabajadores migrantes. Temas como la soberanía, la preservación del estado de bienestar de los propios nacionales, el afianzamiento de la cohesión social y la lucha contra el crimen transnacional organizado, constituyen las legítimas preocupaciones de los Estados. Asimismo, el modo como tratamos al extranjero nos da la medida de nuestra humanidad, y cabe rotundamente dentro del marco del Estado de Derecho. No podemos invocar el imperio y la protección de la ley para una categoría de la población y no para la otra. Eso sería una puerta abierta a la impunidad.

III. MONITOREO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN

Cuando un Estado ratifica una de las convenciones internacionales de derechos humanos, asume la obligación legal de implementar los derechos reconocidos en ese tratado y se compromete a entregar informes periódicos al comité de supervisión en las Naciones Unidas. Mediante ese proceso, que es responsabilidad exclusiva del gobierno —y que está a punto de llevarse a cabo en México—, los Estados Parte recopilan y analizan sus legislaciones y prácticas en relación con el tratado. Este ejercicio brinda al Estado y a la sociedad civil una ocasión única para determinar los avances y los fallos con respecto a la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares y, por consiguiente, para tomar medidas adecuadas que permitan avanzar en la protección de éstos.

Además, algunos de los órganos creados en virtud de los tratados pueden realizar funciones adicionales de supervisión a través de otros tres mecanismos: el mecanismo de investigación y preguntas, el examen de denuncias interestatales y el examen de denuncias individuales. México debería animarse a reconocer la competencia del Comité de expertos independientes, creado con el fin superior de recibir quejas individuales.⁵

IV. EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL. LA PLATAFORMA INTERNACIONAL DE ONG'S

El Comité ha alentado a las ONG's para que presenten informes, documentación y toda otra información con el fin de brindar a sus miembros un panorama lo más amplio posible sobre la implementación de la Convención en países determinados. La plataforma tiene como objetivo facilitar la promoción, implementación y supervisión de la Convención. Es una iniciativa de la sociedad civil para alentar y facilitar la participación de las entidades no gubernamentales en la supervisión de la implementación de este tratado. La plataforma –lanzada en abril de 2005– trabajará también con los demás órganos de supervisión de tratados de la ONU desde la perspectiva de los derechos de los migrantes, ya que 160 Estados todavía no han ratificado el tratado que protege a los trabajadores migratorios y sus familiares. La plataforma ha recibido el apoyo del Comité de expertos independientes de las Naciones Unidas, creado recientemente con el fin de supervisar la implementación de la Convención. La plataforma trabaja en estrecha cooperación con otras organizaciones no gubernamentales ubicadas en los países que han ratificado la Convención.

Una de las primeras acciones puesta en operación por la plataforma ha sido la elaboración de una guía para ONG's nacionales o regionales, coaliciones y organizaciones individuales, sobre el uso efectivo de la Convención. La guía, con el apoyo de la UNESCO, está a punto de publicarse en inglés, español y francés. Otro eje de la plataforma es la capacitación.

⁵ Comité de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, de Naciones Unidas, creado en virtud del Artículo 72 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares [nota del editor].

El modelo para la plataforma ha sido preparado en gran parte por el Grupo de ONG's para la Convención sobre los Derechos del Niño.

Luego de haber considerado el informe del Estado Parte, el Comité emite observaciones finales o recomendaciones; asimismo, identifica los factores positivos, los obstáculos para llevar a cabo la implementación y formula recomendaciones para asegurar su cumplimiento.

Dado que los órganos creados en virtud de los tratados no cuentan con un mecanismo de cumplimiento, las ONG's y otras organizaciones pueden jugar un papel importante al impulsar a los gobiernos para que den cuenta de la implementación. Las ONG's pueden sensibilizar a los distintos actores que existen a nivel doméstico –incluyendo parlamentarios, abogados, jueces, y periodistas–, sobre las conclusiones del Comité así como preguntar al gobierno sobre cómo va a incorporar las recomendaciones en sus actividades.

V. IMPACTO

A. ESTADOS PARTE

Tal como se ha indicado, la Convención cuenta con solo 30 Estados parte; esto es poco, sin embargo ese grupo representa el 15 por ciento de los Estados miembros de las Naciones Unidas; asimismo, representa un grupo de cinco Estados más que la Unión Europea: es decir, no se puede hacer caso omiso de la voluntad común de estos Estados, de varios continentes, por asumir un compromiso con la protección de los derechos humanos de una categoría de la población. Hace falta poner el bajo nivel de ratificaciones en perspectiva. Si bien la Convención tardó 13 años en lograr las 20 ratificaciones necesarias para su entrada en vigor a mediados de 2003, desde entonces se han logrado 10 ratificaciones adicionales. Si bien los dos pilares del sistema de normas de derechos humanos –los Pactos internacionales respectivos a los derechos civiles y políticos, y económicos, sociales y culturales– tardaron también 10 años en entrar en vigor, la Convención Americana sobre Derechos Humanos tardó 9 años.

Desafortunadamente los Estados parte tardan mucho en presentar sus informes al Comité de vigilancia. A la fecha 26 Estados deberían

haber entregado ya su informe inicial. El informe debe cubrir las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole que hayan adoptado para dar efecto a las disposiciones de la Convención. Esa falta de cumplimiento perjudica no sólo a la protección de los trabajadores migratorios, impide también que el Comité de vigilancia, mediante el examen de los informes, desarrolle un cuerpo competente en materia de análisis e interpretación de la Convención. Este entorno contribuye a alimentar los mitos, la ignorancia, y a veces el menosprecio e incluso la oposición de ciertos Estados, en particular del Norte, respecto de la Convención. El que los mismos Estados parte no se animen a enviar su informe, hace correr el riesgo de restar credibilidad a la Convención.

Por su amplio marco, la Convención abarca muchos sectores de la actividad humana pertinentes para la protección de los trabajadores migratorios. Es una lástima que pocos Estados parte observen que los informes, y sobre todo los iniciales, tienen que destacar los factores y las dificultades, según el caso, que afecten la aplicación de la Convención. El Comité está integrado por personas que actúan en calidad de expertos independientes. El examen de los informes se hace dentro del marco del diálogo, y si bien las recomendaciones y conclusiones de los órganos de vigilancia de los tratados se tienen que implementar, los Comités no son tribunales. Impera siempre una atmósfera de intercambio y diálogo constructivo.

B. ESTADOS NO PARTE

En la medida que el 70 por ciento de la Convención se origina en tratados y convenios de derechos humanos que han sido ratificados por muchos países occidentales –particularmente los Pactos relativos a derechos civiles y políticos, y económicos, sociales y culturales– y que deben aplicarse a personas no nacionales, esos Estados ya han aceptado ciertos compromisos para con los migrantes. Además, a lo largo del siglo pasado muchos países europeos fueron países de emigración. Se estima que más de 65 millones de europeos salieron del Viejo Continente.⁶ Entonces poco se notaba que salieran de modo regular o irregular, y muchos

⁶ Cfr. Woytinsky, W.S. & E.S. *World Population and Production, Trends and Outlook*, The Twentieth Century Fund, New York, 1953.

demonstraron poco respeto para con la cultura, los sistemas políticos y las religiones de su país de destino. Desafortunadamente los valores como la solidaridad y la reciprocidad no han sido codificados en el derecho internacional.

Año tras año en el órgano pertinente de Naciones Unidas, la Comisión de Derechos Humanos, se destaca un doble sistema de valoración. En especial, a pesar de la proclamada indivisibilidad de los derechos civiles y políticos, por un lado, y de los derechos económicos, sociales y culturales, por otro, se nota todavía una falta de compromiso para con los últimos. Para países afluentes y de acogida, ratificar la Convención es un asunto de justicia y un medio para fortalecer la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia. Además, para la Unión Europea el Programa de la Haya, recientemente adoptado, destaca la importancia de fortalecer el respeto de los derechos humanos.

Con el objetivo de hacer campaña para la ratificación en Europa, se ha creado una plataforma Europea de ONG's integrada por algunos miembros de la Plataforma Internacional. En contraste con las objeciones planteadas por varios Estados respecto del tratado, desde 1994 una serie de instituciones Europeas, incluso el mismo Parlamento Europeo y el Comité económico y social europeo (en junio de 2004), han instado a los Estados europeos para que ratifiquen la Convención. Un informe reciente sobre los vínculos entre migración regular e irregular, preparado para una moción ante el Parlamento Europeo, recomienda que los miembros ratifiquen la Convención.⁷ Es menester que dentro del sistema de la Unión Europea, cuyos miembros propugnan por el respeto del Estado de Derecho dentro y fuera de su continente, se respeten las recomendaciones de nuestras propias instituciones.

Muchos Estados occidentales han manifestado que tienen normas tan buenas como para no necesitar este tratado. Ese es el mismo argumento usado por Estados Unidos respecto de los derechos de los niños, las minas antipersonales y, a veces, la protección del medio ambiente. Eso denota una falta de entendimiento del contenido de la Convención.

Existen en circulación muchos rumores y mitos acerca de este tratado, incluso debido a que la ONU hizo pocos esfuerzos para diseminar la información durante los seis años posteriores a su adopción por parte

⁷ 3 de Mayo de 2005, FINAL A6-0136/2005.

de la Asamblea General. Fue hasta 1996 que se publicó oficialmente la Convención. Hasta entonces, literalmente hacía falta trasladarse físicamente a la biblioteca de la ONU, en Nueva York o en Ginebra, para sacar una fotocopia de la Resolución de la Asamblea General del 18 de diciembre de 1990, que aprobó por consenso el texto anexo. Eso contrasta muchísimo con la pronta y amplia diseminación del texto, al año de adoptarse, de la Convención sobre los Derechos del Niño. Este último tratado también contó con el peso y la fama de otra agencia de la ONU, la UNICEF, que apoyó vigorosamente la campaña de ratificación. Ese largo silencio, que hizo que entre los defensores de derechos humanos la Convención sobre trabajadores migratorios llegara a conocerse como “el secreto más guardado de la ONU”, contribuyó a alimentar mitos y fomentó cierta ignorancia respecto de su meta y contenido, cuyas consecuencias todavía padecemos al hacer campaña para la ratificación. Si bien el tratado es largo y a veces complejo, los obstáculos que encontramos repentinamente demuestran la falta de conocimiento del texto. Tal como a menudo sucede en muchas sociedades, sea a nivel local o nacional, los no nacionales siguen padeciendo de discriminación, incluso respecto de la ratificación de un texto que recoge principalmente normas aceptadas desde hace muchos años.

Finalmente, en un contexto internacional marcado por un número creciente de mecanismos regionales e internacionales de consulta sobre el manejo de las migraciones, la Convención proporciona también un marco de referencia en su Parte VI. Alienta a los Estados parte interesados a que consulten y colaboren entre sí, según sea apropiado, con miras a promover condiciones satisfactorias, equitativas y dignas en relación con la migración internacional de trabajadores y sus familiares. Asimismo, en el marco de esos esfuerzos, se deberán tener en cuenta las necesidades sociales, económicas, culturales y de otro tipo, así como las consecuencias que tal migración tiene para las comunidades de que se trate.

VI. CONCLUSIÓN

A lo largo de la redacción de la Convención, en los años ochenta, México, antiguo y permanente país de emigración, ha tenido un fuerte liderazgo a nivel internacional; ese liderazgo se sigue asumiendo ahora en

torno a los derechos humanos de los migrantes, tal como se nota en la actuación de sus representantes en la Comisión de derechos humanos, o en la presencia de destacados expertos mexicanos en instancias y mecanismos internacionales de protección de los migrantes. No obstante, México se ha vuelto también un país de tránsito y acogida de trabajadores migratorios. De esa manera, tiene la oportunidad de demostrar a la comunidad internacional que a pesar de las dificultades es posible adoptar la legislación, y mecanismos para defender a los migrantes. Ese liderazgo y esa complejidad de su propia situación nacional se tienen que aprovechar para dar mayor visibilidad y apoyo a la Convención en otras regiones del mundo. Asimismo, México tiene que destruir el mito según el cual ningún país de acogida de trabajadores migratorios ha ratificado el tratado. Es sumamente importante que México entregue su informe al Comité de Naciones Unidas para trabajadores migratorios. El examen del informe por parte del Comité permitirá impulsar reformas y cambios que pueden resultar necesarios.

Es importante que, tal como lo hizo en el caso de otros tratados internacionales de derechos humanos, México reconozca la competencia del Comité para recibir y examinar quejas individuales relacionadas con violaciones de los derechos individuales reconocidos en la Convención (Art. 77).

En tercer lugar, México debe seguir aprovechando su participación en los mecanismos regionales e internacionales de consultas sobre la migración para destacar la necesidad de integrar el marco jurídico para la protección de trabajadores migratorios y de sus familiares, proporcionado por la Convención. La universalización de las ratificaciones, en particular entre los Estados occidentales receptores de trabajadores migratorios, es una cuestión de imparcialidad, justicia y voluntad política.