



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/51/325
16 de septiembre de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo primer período de sesiones
Tema 105 del programa provisional*

ADELANTO DE LA MUJER

Violencia contra las trabajadoras migratorias

Informe del Secretario General

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1 - 4	3
II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES APROBADAS POR LA REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LAS TRABAJADORAS MIGRATORIAS	5 - 7	3
III. MEDIDAS ADOPTADAS POR LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS CON RESPECTO A LA SITUACIÓN DE LAS TRABAJADORAS MIGRATORIAS	8 - 15	4
A. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer	9	5
B. Comisión de Derechos Humanos	10 - 11	5
C. Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal	12 - 15	6

* A/51/150.

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
IV. OBSERVACIONES DE LOS GOBIERNOS	16 - 27	7
A. Legislación nacional de los países de destino: medidas preventivas y de protección	19 - 20	7
B. Legislación nacional de los países de origen: medidas preventivas y de protección	21 - 22	8
C. Recomendaciones y sugerencias	23 - 27	8
<u>Anexo.</u> Conclusiones y recomendaciones aprobadas por la reunión del grupo de expertos sobre la violencia contra las trabajadoras migratorias		10

I. INTRODUCCIÓN

1. En su resolución 50/168 sobre la violencia contra las trabajadoras migratorias, la Asamblea General formuló una serie de recomendaciones sobre medidas que se debían adoptar y pidió al Secretario General que convocara una reunión de un grupo de expertos, con la participación de la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la violencia contra la mujer como parte del programa ordinario de la División para el Adelanto de la Mujer de la Secretaría, cuyo cometido sería formular recomendaciones para mejorar la coordinación de las diversas actividades de los organismos de las Naciones Unidas en relación con la cuestión de la violencia contra las trabajadoras migratorias y elaborar indicadores concretos que sirvieran de base para determinar la situación de las trabajadoras migratorias, a fin de presentarlos por los conductos ordinarios a la Asamblea General en su quincuagésimo primer período de sesiones.

2. Según lo solicitado, el Secretario General convocó una reunión de un grupo de expertos sobre la violencia contra las trabajadoras migratorias. La reunión, que se celebró en Manila del 27 al 31 de mayo de 1996 por invitación del Gobierno de Filipinas, contó con la participación de expertos y observadores de diversos países de origen y de destino, de organizaciones intergubernamentales, de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales. La Relatora Especial no pudo participar en la reunión por tener otros compromisos relacionados con su mandato que había contraído antes, pero envió un mensaje que la reunión tuvo en cuenta.

3. Como se pidió en el párrafo 8 de la parte dispositiva de la citada resolución, las conclusiones y recomendaciones de la reunión del grupo de expertos se presentaron por los conductos ordinarios al Consejo Económico y Social (E/1996/71, anexo), que tomó nota del informe.

4. Las conclusiones y recomendaciones aprobadas por la reunión del grupo de expertos figuran en el anexo del presente informe. Con el fin de ayudar a la Asamblea en el examen de esas recomendaciones, el Secretario General desea señalar a su atención los informes que le presentó al respecto en sus períodos de sesiones cuadragésimo noveno (A/49/354) y quincuagésimo (A/50/378). Además, a fin de proporcionar una base más amplia para ese examen, el presente informe incluye también la información facilitada por los 20 Estados Miembros que respondieron a la nota verbal de 26 de agosto de 1996 del Secretario General, en la que se pedía información sobre la aplicación de la resolución 50/168¹, y un análisis de las medidas adoptadas por diversos organismos de las Naciones Unidas² en el último año. También se señala a la atención de la Asamblea el informe del Secretario General sobre la trata de mujeres y niñas (A/51/309).

II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES APROBADAS POR LA REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LAS TRABAJADORAS MIGRATORIAS

5. Las conclusiones y recomendaciones de la reunión del grupo de expertos sobre la violencia contra las trabajadoras migratorias (véase el anexo) se someten al examen de la Asamblea General tal como fueron aprobadas, con las reservas expresadas que aparecen en las notas que figuran en el anexo del

presente informe. De acuerdo con lo solicitado, la reunión centró su atención en dos cuestiones que la Asamblea había especificado en su resolución 50/168: a) los indicadores y b) la mejora de la coordinación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con respecto al problema.

6. La reunión del grupo de expertos formuló amplias recomendaciones sobre los tipos de indicadores que se podrían utilizar. El Secretario General señala a la atención de la Asamblea que los indicadores sirven tanto para abordar la cuestión de la violencia contra la mujer como para estar al tanto de las condiciones de las migraciones internacionales. Actualmente no existen indicadores convenidos a nivel internacional sobre la violencia contra la mujer, por lo que la labor de la reunión del grupo de expertos puede considerarse un punto de partida para establecer esos indicadores. La reunión del grupo de expertos recomendó a las Naciones Unidas que facilitaran la elaboración de procedimientos normalizados para la reunión de datos que se ha recomendado y que alentaran a todos los países de origen y destino a reunir y compartir esos datos. En vista del conocimiento que se tiene actualmente de la situación de violencia contra las trabajadoras migratorias, el grupo de expertos recomendó también que el órgano o la entidad pertinente de las Naciones Unidas realizara, lo antes posible, una serie de estudios en determinados países de destino y países de origen, con el objeto de: a) obtener datos básicos válidos sobre el alcance y la naturaleza de la violencia contra las trabajadoras migratorias y b) llegar a una comprensión profunda de las consecuencias de la violencia para las trabajadoras migratorias, sus familias y sus comunidades.

7. En la reunión del grupo de expertos se formularon también algunas recomendaciones sobre la coordinación en el sistema de las Naciones Unidas, relativas principalmente a la integración de la cuestión de la violencia contra las trabajadoras migratorias en los mecanismos y programas actuales. Si esos mecanismos y programas se encargan de la cuestión, se conseguirá la integración, pero será necesario seguir examinando la cuestión. La reunión del grupo de expertos recomendó que el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) funcionara como centro de coordinación en el sistema de las Naciones Unidas y se encargara de coordinar eficazmente las iniciativas relacionadas con la violencia contra las trabajadoras migratorias. A tal efecto, el CAC, sus grupos de tareas y el Comité Interinstitucional para el Adelanto de la Mujer deberían examinar los mandatos y las políticas de los organismos y órganos de las Naciones Unidas, a fin de determinar cómo podría mejorarse su labor en lo que respecta a la violencia contra las trabajadoras migratorias. Además, el CAC debería emprender un estudio amplio de la eficacia de las políticas existentes en materia de migración, la mujer y la violencia contra la mujer para definir las esferas en las que no se abordan plenamente las cuestiones relativas a la violencia contra las trabajadoras migratorias. El Secretario General señalará esas recomendaciones a la atención de los órganos pertinentes del CAC.

III. MEDIDAS ADOPTADAS POR LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS CON RESPECTO A LA SITUACIÓN DE LAS TRABAJADORAS MIGRATORIAS

8. Durante el año transcurrido desde que la Asamblea empezó a examinar la cuestión de las trabajadoras migratorias, diversos organismos intergubernamentales y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han seguido tratando la cuestión.

A. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer

9. En su 40º período de sesiones, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer aprobó la resolución 40/6 sobre la violencia contra las trabajadoras migratorias. Además de reiterar los párrafos de la parte dispositiva de la resolución 50/168 de la Asamblea General, la Comisión invitó a los Estados interesados, especialmente a los Estados de origen y de destino de las trabajadoras migratorias, a que celebraran consultas periódicas con objeto de identificar las esferas en que se planteaban problemas en lo que respecta a promover y proteger los derechos de las trabajadoras migratorias y asegurarles el acceso a servicios de salud, jurídicos y sociales; a que adoptaran medidas concretas para resolver esos problemas, estableciendo, de ser necesario, servicios y mecanismos accesibles desde el punto de vista lingüístico y cultural para dar aplicación a esas medidas y, en general, a que crearan condiciones que promovieran una mayor armonía y tolerancia entre las trabajadoras migratorias y el resto de la sociedad en que residen. Además, la Comisión alentó a los Estados Miembros de las Naciones Unidas, en particular los países de origen de las trabajadoras migratorias y aquellos que las acogen, a que aseguraran la protección de los derechos y las libertades fundamentales de las trabajadoras migratorias definidos en los convenios y acuerdos internacionales, teniendo en cuenta las conclusiones de las conferencias internacionales recientes. Reconoció la vulnerabilidad a la violencia y otras formas de malos tratos de las inmigrantes, incluidas las trabajadoras migratorias cuya condición jurídica en el país de destino dependía de los empleadores, que podían explotar su situación. Por último, la Comisión instó a todos los Estados a que estudiaran la posibilidad de adoptar medidas para impedir que las trabajadoras migratorias fueran víctimas de la trata de mujeres y a que castigaran a los tratantes, entre otras cosas, ratificando el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena³.

B. Comisión de Derechos Humanos

10. Como se recomendó en la resolución 50/168 de la Asamblea General, la Comisión de Derechos Humanos examinó, en su 52º período de sesiones, la cuestión de la violencia contra las trabajadoras migratorias y aprobó la resolución 1996/17, en lo que, además de reafirmar los párrafos de la parte dispositiva de la resolución de la Asamblea General, la Comisión acogió con beneplácito la celebración de la reunión del grupo de expertos sobre la violencia contra las trabajadoras migratorias; invitó a la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer a que siguiera incluyendo entre las cuestiones relacionadas con su mandato los actos de violencia cometidos contra las trabajadoras migratorias, y decidió seguir examinando la cuestión en su 53º período de sesiones.

11. El Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud, de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías examinó la cuestión en su 21º período de sesiones, celebrado en julio de 1996, y aprobó la recomendación 21/9 sobre los trabajadores migratorios, en la que señaló que los trabajadores migratorios extranjeros a menudo estaban sometidos a reglas y normas discriminatorias que constituían una afrenta a la dignidad humana - por ejemplo cuando se los obligaba a vivir separados de sus cónyuges y sus hijos menores, generalmente por períodos largos - y eran víctimas de la

violencia, el racismo y la xenofobia. El Grupo de Trabajo señaló también casos de trabajadores migratorios empleados para realizar tareas domésticas que no recibían salario y eran sometidos a distintos tipos de abusos y privados de todos sus derechos. Instó a los Estados a que ratificaran la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares⁴ y adoptaran las medidas necesarias para imponer sanciones a los empleadores que confiscan los pasaportes de los trabajadores migratorios, en particular de los trabajadores migratorios empleados para tareas domésticas. El Grupo de Trabajo recomendó a las organizaciones no gubernamentales que prestaran atención a los graves problemas que afectaban a los trabajadores migratorios y que le proporcionaran información al respecto. Por último, recomendó a la Subcomisión que examinara esa cuestión en su 48º período de sesiones.

C. Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal

12. El Secretario General presentó a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, en su quinto período de sesiones, un informe relativo a un proyecto de plan de acción sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, junto con las observaciones y los comentarios de diversos gobiernos al respecto (E/CN.15/1996/11 y Corr.1); por extensión, el plan de acción abarca a las trabajadoras migratorias. Ese plan, que fue revisado por la Comisión durante su período de sesiones, se titula ahora "Medidas prácticas, estrategias y actividades en la esfera de la prevención del delito y justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer" (E/CN.15/1996/CRP.12).

13. Durante el debate de la Comisión, se insistió en que la violencia contra la mujer era algo que se daba en todas las esferas de la vida pública y privada y que esa violencia había alcanzado proporciones alarmantes. Se subrayó la vulnerabilidad de la mujer en situaciones de conflicto. Sólo cabía remediar esos males mediante una mayor igualdad entre los sexos e introduciendo mejoras en la condición jurídica de la mujer. Ningún Estado podía decir que había hecho todo lo posible a ese respecto. En las situaciones de violencia contra la mujer, era esencial romper el ciclo de la violencia evitando que el empleo de la violencia contra la mujer se convirtiera en un comportamiento adquirido y procurando que las víctimas tuvieran la posibilidad de evadirse del entorno violento. En cuanto a las posibles medidas para eliminar esa violencia, era indispensable que la violencia contra la mujer, cualquiera que fuera la forma que adoptara, fuera tipificada como delito y que los autores de tales actos fueran debidamente castigados. Se citaron como importantes medidas adicionales en esa esfera la formación especializada de los profesionales que hayan de ocuparse de ella, el establecimiento de centros de asistencia y asesoramiento, la ayuda que ha de prestarse a las víctimas para obtener acceso a la justicia y recuperarse de la situación de la que habían sido víctimas y la colaboración con los medios informativos para evitar la difusión de estereotipos sexuales. Era necesario adoptar medidas para ayudar a los grupos de mujeres más vulnerables, en particular las trabajadoras migratorias.

14. Se observó que las medidas esbozadas en el mencionado informe del Secretario General estaban orientadas hacia las metas de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, aprobadas por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (A/CONF.177/20, cap. I, resolución I, anexos I y II). Esas

medidas están fundadas en la realización de los objetivos estratégicos D.1 a D.3 de la Plataforma sobre la eliminación de la violencia contra la mujer y de los objetivos estratégicos L.1 a L.9 sobre la discriminación contra las niñas, que entran plenamente en la esfera de competencia de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal (véase el documento E/1996/30, párrs. 50 y 51).

15. En su proyecto de resolución III, la Comisión recomendó, al Consejo Económico y Social entre otras cosas, que instara a los Estados Miembros a adoptar una serie de medidas destinadas a eliminar la violencia contra la mujer y pidiera al Secretario General que recabara las opiniones de los Estados Miembros y de diversas entidades con respecto al proyecto de medidas prácticas y estrategias mencionado anteriormente y las presentara a la Comisión en su sexto período de sesiones. Ese proyecto fue aprobado por el Consejo en la resolución 1996/12.

IV. OBSERVACIONES DE LOS GOBIERNOS

16. Las respuestas de los 20 Estados Miembros que contestaron a la solicitud de información del Secretario General se analizan a continuación, teniendo en cuenta las consecuencias para la adopción de decisiones de política por parte de la Asamblea. En el análisis se ponen de relieve las principales tendencias en los planteamientos que siguen los Estados que han enviado una respuesta sobre la cuestión de la violencia contra las trabajadoras migratorias.

17. En la mayoría de las respuestas se señaló que deberían protegerse los derechos humanos de las trabajadoras, independientemente de su situación de residencia, y se indicó que los gobiernos habían establecido leyes nacionales a tal efecto. Esas leyes, que no hacían distinciones entre hombres y mujeres, incluían tanto medidas preventivas como de protección. Además, varios países subrayaron que, cuando se trataba de los derechos humanos, no se establecían distinciones entre los trabajadores migratorios legales e ilegales. Por consiguiente, cuando un trabajador era objeto de malos tratos por parte de su empleador, se protegían legalmente sus derechos en virtud de la legislación en vigor, ya fuera ese trabajador ciudadano o trabajador migratorio en el país en cuestión.

18. Sin embargo, de las respuestas se desprende que la mayoría de los Estados consideran que la cuestión de la violencia contra las trabajadoras migratorias debe ser objeto de atención a escala mundial. En primer lugar, se reconoce que la mayoría de los trabajadores migratorios son mujeres. En segundo lugar, un número importante de trabajadores migratorios están relacionados con sectores vulnerables de los mercados laborales, como el del servicio doméstico y los espectáculos. En tercer lugar, el servicio doméstico, una de las mayores fuentes de empleo para las trabajadoras migratorias, expone a la mujer a la violencia en el hogar.

A. Legislación nacional de los países de destino: medidas preventivas y de protección

19. La mayoría de los países de destino netos de trabajadores migratorios informaron de que existían reglamentos nacionales bien establecidos y eficaces y

que los empleadores que infligían malos tratos a sus empleados eran castigados en consecuencia. Esos reglamentos pueden formar parte de la constitución, el código civil, la ley sobre empleo, el derecho laboral, el derecho civil, la carta de la mujer o el código penal. En numerosos países, los incidentes de violencia se tratan como casos de violación de los derechos humanos. Algunos países de destino señalaron también que disponían de mecanismos de selección, por los que se controlaba la corriente de migrantes y un sistema de verificación periódica de los empleadores. En algunos países se han organizado actividades destinadas a fomentar la sensibilización del público con respecto a las cuestiones de derechos humanos; en otros, el gobierno ha impartido una formación especial a las fuerzas de policía y los oficiales de migración para que la legislación en vigor se apliquen con mayor eficacia. Muchos de los países de destino informaron de que esas medidas estaban contribuyendo a prevenir la violencia contra las trabajadoras migratorias.

20. No obstante, para los casos en que se cometan actos de violencia, muchos países de destino han establecido un mecanismo de respuesta por el que se ofrece asistencia oficial a las víctimas. Algunos gobiernos han realizado estudios para preparar mecanismos adecuados de apoyo a las víctimas. La protección de las víctimas puede consistir en proporcionales alojamiento temporal, asesoramiento, asesoramiento letrado gratuito, con o sin intérpretes, y apoyo a la repatriación.

B. Legislación nacional de los países de origen: medidas preventivas y de protección

21. Aunque manifestaron su preocupación por el bienestar de los nacionales que trabajan en el extranjero, algunos países de origen señalaron también lo difícil que resultaba seguir los movimientos de los trabajadores una vez que abandonan su país. Algunos países informaron de que investigaban a los trabajadores que se marchaban a otro país y a los organismos o agentes que contrataban a trabajadores. Algunos países han organizado actividades para sensibilizar al público e informar a los trabajadores que posiblemente emigren de los graves riesgos que pueden correr. Algunos gobiernos han establecido redes coordinadas con sus organismos nacionales en el extranjero (por ejemplo, consulados y embajadas) a fin de velar por el bienestar de sus nacionales. Esas redes también prestan asistencia a las víctimas de la violencia.

22. Cuando regresan a sus países de origen, las víctimas pueden recibir asistencia para su rehabilitación, a través de redes gubernamentales y de organizaciones no gubernamentales. Además, algunos países de origen han informado de que están intentado adoptar disposiciones para coordinar con otros países sus actividades de prevención de la violencia contra las trabajadoras migratorias u ofrecerles protección.

C. Recomendaciones y sugerencias

23. En sus respuestas, algunos gobiernos han formulado recomendaciones sobre cómo tratar la cuestión de la violencia contra las trabajadoras migratorias, recomendaciones que deberían tenerse en cuenta junto con las formuladas por la

reunión del grupo de expertos sobre la violencia contra las trabajadoras migratorias y que se resumen a continuación.

24. Algunos países han realizado estudios para evaluar la situación de los trabajadores migratorios y establecer medidas más adecuadas para proteger sus derechos. Muchos países que aún no han realizado estudios de ese tipo tienen también el propósito de hacerlo, a fin de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores migratorios. Sin embargo, algunos países han reconocido que en los casos documentados de violencia y abuso contra las trabajadoras migratorias por lo general se quita importancia a las formas y la intensidad de la violencia y los abusos de que son objeto. Además, muchas trabajadoras migratorias no informan de esos casos, por lo que es difícil que los gobiernos dispongan de datos realistas.

25. Muchos países manifestaron su deseo de hacer frente al problema en coordinación con las Naciones Unidas. La mayoría de los gobiernos que enviaron respuestas han firmado más de un convenio internacional relacionado con la migración, la violencia y los derechos de la mujer y los han integrado en sus constituciones. Además, algunos países han señalado que un gobierno por sí solo apenas puede tener influencia, de ahí que la coordinación internacional sea esencial.

26. Algunos países acogieron también con satisfacción la introducción de medidas coordinadas entre los países de destino y los países de origen. Sin embargo, señalaron que no resultaba fácil decidir, por ejemplo, si un gobierno debía tener o no jurisdicción penal sobre los extranjeros responsables de delitos sexuales.

27. Algunos países manifestaron su firme convicción de que el bienestar de los trabajadores migratorios se protegía mejor en el marco jurídico y administrativo del país de destino, partiendo de la base de que los trabajadores se desplazaban debido a la situación de pobreza en su propio país. Por otra parte, se subrayó la responsabilidad de los países de origen de informar a sus ciudadanos antes de que abandonaran el país.

Notas

¹ Alemania, Australia, Bahrein, Bélgica, Cuba, Chipre, España, Estados Unidos de América, Filipinas, Finlandia, Grecia, Indonesia, Japón, Kenya, Kuwait, Marruecos, México, Singapur, Turquía, Uganda.

² Entre otros el Centro de Derechos Humanos de la Secretaría de las Naciones Unidas, la Comisión Económica y Social para Asia Occidental, el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo.

³ Resolución 317 (IV) de la Asamblea General.

⁴ Resolución 45/158, de la Asamblea General, anexo.

Anexo

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES APROBADAS POR LA REUNIÓN DEL GRUPO DE
EXPERTOS SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LAS TRABAJADORAS MIGRATORIAS

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. PREÁMBULO	1 - 4	11
II. CUESTIONES CLAVE	5 - 42	11
A. Características y tendencias de la migración .	5 - 6	11
B. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer	7	12
C. Dinámica de la violencia contra las trabajadoras migratorias	8 - 12	12
D. Efecto de la migración en el empleo	13	13
E. Maltratos sufridos por las trabajadoras migratorias	14 - 22	13
F. Políticas y mecanismos para encarar la violencia contra las trabajadoras migratorias	23 - 31	14
G. Colaboración	32 - 35	15
H. Indicadores y reunión de datos estadísticos . .	36 - 38	16
I. Estrategias orientadas a potenciar el papel de la mujer	39	17
J. Papel de las organizaciones no gubernamentales	40	17
K. Declaraciones formuladas por observadores . . .	41 - 42	17
III. RECOMENDACIONES	43 - 77	18
A. Indicadores de violencia	44	18
B. Indicadores de vulnerabilidad	45	19
C. Información sobre las características generales de las trabajadoras migratorias	46	21
D. Métodos de recopilación de la información . . .	47	22
E. Otras recomendaciones	48 - 49	23
F. Medidas para mejorar los esfuerzos de coordinación del sistema de las Naciones Unidas en relación con la violencia contra las trabajadoras migratorias	50 - 77	23

I. PREÁMBULO

1. La violencia contra las trabajadoras migratorias es una cuestión grave, compleja y delicada. La difícil situación de las trabajadoras migratorias que se convierten en víctimas del hostigamiento y maltrato físico, mental y sexual en manos de sus empleadores, sus intermediarios o la policía, situación agravada por la explotación económica, exige una acción concertada en los planos internacional, nacional y regional.
2. Los debates realizados en la Reunión del Grupo de Expertos pusieron de manifiesto la diversidad de experiencias y perspectivas de los países de origen y de destino. Tal diversidad ilustra las distintas condiciones reinantes en cada país y la variedad de enfoques adoptados para responder a este problema.
3. Durante los últimos años se ha reconocido cada vez en mejor medida que aumenta la cantidad de trabajadoras migratorias sometidas a explotación. Pese a la mayor atención y el establecimiento de normas, procedimientos e instituciones destinados concretamente a proteger a las trabajadoras migratorias, subsisten graves deficiencias.
4. Una limitación importante para encarar el problema ha sido la falta de información adecuada no sólo sobre la frecuencia de los actos de violencia sino también sobre su alcance y magnitud. Por ello, al tratar la cuestión de la violencia contra las trabajadoras migratorias, existe la tendencia a concentrarse en una cantidad limitada de casos denunciados.

II. CUESTIONES CLAVE

A. Características y tendencias de la migración

5. La Reunión observó que la marcada aceleración de las corrientes de trabajadores en el último decenio había estado acompañada de una creciente feminización del trabajo. La mayor presencia de la mujer en la migración por motivos laborales se concentraba en dos sectores no protegidos del mercado laboral internacional: el de los servicios domésticos y los espectáculos. La demanda mundial de estos trabajos segregados según el género reflejaba la división del trabajo sobre la base del género que imperaba en la mayoría de los países. A la vez, también había aumentado la cantidad de mujeres que emigraban por medios ilegales, indocumentados y clandestinos.
6. Poca duda cabía de que como resultado de los cambios estructurales y demográficos producidos dentro de los países de destino, era de prever que aumentara la demanda de trabajadores extranjeros en lo que se consideraron "categorías vulnerables". Esto se debía a la reestructuración mundial, la ampliación del sector de servicios, la creciente tasa de actividad femenina y el envejecimiento de la población en los países de destino. Por otra parte, la oferta de trabajadores provenientes de países de origen era casi ilimitada. Entre las causas se encontraban el desempleo, las grandes diferencias de salarios entre países y un conjunto de redes sociales que alentaban y facilitaban la colocación.

B. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia
contra la mujer

7. La Reunión del Grupo de Expertos acogió con agrado y reconocimiento el mensaje de la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la violencia contra la mujer, Sra. Radhika Coomaraswamy. La Reunión hizo suyo en forma plena el mensaje de la Relatora Especial, que expresó que la violencia contra la mujer era una cuestión fundamental de los derechos humanos de la mujer. Además, la Reunión hizo suya la declaración de la Relatora Especial en el sentido de que era fundamental contar con un análisis de los derechos humanos de las trabajadoras migratorias a fin de hacer responsables a los Estados de la protección de sus derechos humanos.

C. Dinámica de la violencia contra las trabajadoras migratorias

8. La Reunión afirmó que los derechos de la mujer eran derechos humanos, tal como se reflejaba y afirmaba en muchos instrumentos y documentos sobre derechos humanos de las Naciones Unidas. La Declaración de Viena^a, la Plataforma de Acción de Beijing^b, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer^c y la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer^d eran documentos fundamentales para que la comunidad internacional pudiera redefinir y ampliar el análisis conceptual de los derechos universalmente reconocidos y poner de manifiesto las violaciones a las cuales se veían sometidas las mujeres, incluidas las trabajadoras migratorias.

9. El Grupo de Expertos reafirmó la resolución 50/168 de la Asamblea General sobre la violencia contra las trabajadoras migratorias, reconociendo las obligaciones de los países de origen y de destino de proteger y promover los intereses y derechos humanos de las trabajadoras migratorias. La Reunión tomó nota además de la importancia de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer^d y de la Recomendación General No. 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, sobre la violencia contra la mujer, para comprender el análisis del asunto en estudio. Aprobó la definición de violencia contra la mujer contenida en la Declaración citada, que era: "todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada"^d. El Grupo convino en considerar que la explotación económica podía ser una forma de violencia.

10. La violencia contra las trabajadoras migratorias debía ser también considerada desde el contexto más amplio de la violencia por razón de sexo. La violencia contra las trabajadoras migratorias era parte del problema de la violencia perpetrada contra la mujer en general. Este problema afectaba tanto a los países de origen como a los países de destino.

11. Era necesario considerar los aspectos vulnerables de las trabajadoras migratorias en el contexto de la universalización y de las relaciones económicas y políticas desiguales entre los países que importaban mano de obra y los que la exportaban y de la competencia entre los países que exportaban mano de obra.

12. Se observó que los procesos de migración eran impulsados por amplios grupos comerciales que intervenían en la contratación y colocación y la financiación de la migración para el empleo. Esto había provocado que las trabajadoras migratorias y sus familias tuvieran que endeudarse con carácter permanente. En ciertos casos, los grupos comerciales se confundían con elementos de la delincuencia que intervenían en el tráfico y la prostitución forzada de mujeres.

D. Efecto de la migración en el empleo

13. La Reunión del Grupo de Expertos acordó que la migración por motivos de empleo entrañaba beneficios y costos sociales en el plano individual, familiar y comunitario, tanto en los países de origen como en los países de destino. En la medida en que los gobiernos de estos países recibieran los beneficios derivados de los movimientos de las trabajadoras migratorias y por ello los facilitaran, y reconocieran que tales movimientos también acarreaban costos personales y sociales, resultaba imperativo que a tales mujeres se les concediese el máximo nivel posible de protección.

E. Maltratos sufridos por las trabajadoras migratorias

14. El Grupo convino en considerar que el carácter del maltrato sufrido por las trabajadoras migratorias adoptaba formas tanto físicas como no físicas. Las trabajadoras migratorias experimentaron maltratos sociales, psicológicos, físicos y sexuales en las distintas etapas del proceso migratorio, en su contratación, preparación, trabajo en el exterior y regreso.

15. Con frecuencia se denunciaban las extensas jornadas de trabajo, las condiciones contractuales engañosas, las modificaciones y sustituciones de contratos, la explotación por parte de algunos intermediarios y la falta de medios para reparar los agravios. La falta de contactos sociales y de sistemas de apoyo y la pérdida de la vida familiar constituían un grave perjuicio psicológico para las trabajadoras migratorias. Los maltratos físicos y sexuales podían variar de los insultos a graves vejaciones, golpes, violación y aborto forzoso. La explotación económica agravaba la vulnerabilidad de las trabajadoras migratorias a los maltratos.

16. El Grupo de Expertos también consideró las experiencias traumáticas de las trabajadoras migratorias sorprendidas en situaciones de conflicto armado y turbulencia política y social en los países de destino. Aisladas por los empleadores, muchas trabajadoras habían sufrido violaciones, maltratos y penurias en sus intentos de obtener protección. Su regreso prematuro a sus países de origen resultaba difícil pues enfrentaban la carga de grandes deudas y en algunos casos de embarazos indeseados.

17. La vulnerabilidad de las trabajadoras migratorias se relacionaba intrínsecamente con su situación jurídica. Un migrante indocumentado era especialmente vulnerable. Por lo general la vulnerabilidad surgía de la asimetría de la situación de los empleadores y la de los empleados, que también suponía una relación de dependencia por parte de los empleados con respecto a sus empleadores y agentes.

18. La vulnerabilidad de las empleadas domésticas se debía no sólo a su situación de migrantes sino también al hecho de que las ocupaciones en que se concentraban no quedaban comprendidas por lo general en los códigos de trabajo ni en las disposiciones sobre seguridad social de los países de destino.

19. El carácter de los sectores pertinentes, como el servicio doméstico y los espectáculos, hacían que la aplicación de la legislación, en especial la relativa a las trabajadoras migratorias, fuera verdaderamente difícil. La prostitución hacía vulnerables a las migrantes a situaciones de acoso, a redadas y a la deportación.

20. Las diferencias culturales y de idioma impedían el entendimiento y con frecuencia dificultaban la comunicación entre los empleadores y las trabajadoras migratorias. Tales malentendidos podían fomentar el maltrato físico y verbal.

21. El Grupo de Expertos expresó preocupación por las condiciones de las trabajadoras ilegales e indocumentadas. Las corrientes generales de tales trabajadoras indicaban la existencia de extensas redes de tráfico dentro de los países y entre ellos. El tráfico colocaba a las mujeres migrantes en situaciones de empleo muy precarias, haciéndolas depender completamente de sus empleadores y contratantes. Como resultado de tal circunstancia, los salarios eran inferiores a los normales y las condiciones de trabajo, abusivas. Si bien era posible que tanto los países de origen como los países de destino hubieran aprobado leyes para tratar este problema, muchas de ellas habían resultado ser ineficaces. El Grupo de Expertos también observó que una de las ironías de las políticas de inmigración y de emigración restrictivas era su tendencia a obligar a las mujeres a adoptar vías de emigración y empleo ilegales y carentes de supervisión.

22. La violencia contra las trabajadoras migratorias tenía efectos a corto y largo plazo sobre las mujeres, sus familias y sus sociedades. No sólo perjudicaba la salud física y mental de las víctimas sino que también dejaba secuelas psicológicas a largo plazo. También perjudicaba la imagen y el prestigio de un país y socavaba la confianza del pueblo en la capacidad de su gobierno para proteger a sus ciudadanos y ofrecerles una vida decente.

F. Políticas y mecanismos para encarar la violencia
contra las trabajadoras migratorias

23. La Reunión acordó que un enfoque único para un conjunto complejo de problemas tal vez no beneficiara a todas las partes. Era preciso adoptar un enfoque diferenciado para tratar la delicada cuestión en estudio.

24. Era preciso que los países exportadores de mano de obra desarrollaran un marco amplio que permitiera acrecentar al máximo los beneficios de la migración relacionados con el desarrollo para los emigrantes y para el país, y a la vez reducir a un mínimo sus efectos negativos.

25. Igualmente importante era adoptar políticas que pudieran ampliar la capacidad productiva nacional para absorber en la economía interna a las trabajadoras que posiblemente emigraran y a las que regresaban. Tales

iniciativas de política reducirían la presión a emigrar sobre las trabajadoras migratorias y a largo plazo les ofrecerían una mejor protección.

26. Aunque varios de los países de origen tenían normas amplias para regular el trabajo de los agentes de contratación privados, había muchas lagunas y se producían numerosas violaciones. Restricciones tales como la prohibición de emigrar para las empleadas domésticas y los requisitos de edad mínima habían resultado ineficaces.

27. Era preciso que los gobiernos de los países de origen se mostraran más dinámicos en exigir derechos para sus trabajadores migratorios. Con frecuencia, la cuestión de la violencia contra las trabajadoras migratorias quedaba marginada frente a las relaciones sociopolíticas y económicas más amplias entre los países de origen y los países de destino.

28. Los Estados de origen debían ofrecer programas de orientación para preparar a las posibles trabajadoras migratorias para su futura estadía en los Estados de destino. La preparación prevista incluiría información sobre las leyes, los derechos de los trabajadores migratorios, la cultura y las condiciones de trabajo y de vida de los países de destino. Para evitar el maltrato físico y sexual, los futuros trabajadores debían estar plenamente informados de los peligros que conlleva el trabajo doméstico y recibir capacitación sobre maneras eficaces de responder a situaciones de abuso para poder evitarlas. Tal información debía incluir los mecanismos de los servicios de apoyo, como por ejemplo los refugios, la mediación y las organizaciones no gubernamentales.

29. En opinión del Grupo de Expertos, una cuestión importante relativa a los países de destino era la existencia de leyes de inmigración hostiles a las trabajadoras migratorias, tales como las relativas a la deportación sin derecho a recurso. Muchos de los países que actualmente aprobaban en forma tácita la migración ilegal para cubrir la escasez de mano de obra tenían que garantizar que la demanda real de mano de obra procedente del exterior fuera satisfecha por vías legales que ofrecieran protección a los migrantes y reconocieran sus auténticos derechos.

30. Los países de destino debían aprobar, en los casos en que no existieran, leyes que aseguraran la protección de las trabajadoras migratorias.

31. En reconocimiento de la contribución de las trabajadoras migratorias, los Estados de destino debían asegurar su bienestar mediante la prestación de servicios básicos.

G. Colaboración

32. Como se señala en la resolución 50/168 de la Asamblea General, los países de origen y los países de destino tienen la obligación de buscar soluciones mutuas a determinados problemas. Los gobiernos de los Estados de origen y los Estados de destino deben considerar la posibilidad de concertar acuerdos bilaterales adecuados y otros arreglos que sirvan de guía para hallar la mejor manera de encarar los problemas de la violencia contra las trabajadoras migratorias.

33. Se expresaron diversas opiniones sobre la importancia de los acuerdos y convenciones internacionales y multilaterales, por ejemplo sobre la necesidad de ratificar la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares^e, las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo y otras convenciones internacionales y regionales de importancia para la protección de las trabajadoras migratorias, relativas a asuntos tales como el tráfico y la prostitución, la eliminación de la discriminación contra la mujer, la esclavitud, el trabajo forzoso y el trabajo de menores. Era importante renovar los esfuerzos para movilizar el apoyo de los Estados miembros a la ratificación y adhesión a las convenciones e instrumentos internacionales de importancia para la promoción del bienestar de las trabajadoras migratorias.

34. Se subrayó repetidamente que era fundamental adoptar un enfoque global con respecto a las cuestiones de la violencia y la armonización de las políticas dirigidas a una mayor protección de los derechos de las trabajadoras migratorias.

35. El Grupo de Expertos observó que muchas organizaciones de las Naciones Unidas se ocupaban de cuestiones relacionadas con la migración y la violencia contra las trabajadoras migratorias: la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión de Población y Desarrollo, la Organización Internacional del Trabajo y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, y otros órganos de las Naciones Unidas encargados de vigilar la observancia de los derechos humanos.

H. Indicadores y reunión de datos estadísticos

36. El Grupo señaló que una buena política oficial debía basarse en datos sobre la situación real de las personas para la que se elaboraba la política. Eran necesarios datos sobre los tipos de problemas así como sobre su alcance. Existían discrepancias entre los informes sobre la cantidad de trabajadores migratorios debido a que se basaban en fuentes distintas, que incluían las proporcionadas por los países de origen y los países de destino, y utilizaban distintas metodologías, entre ellas las encuestas en aeropuertos y la escritura de los contratos. Estas discrepancias impedían la comparación de datos correspondientes a distintos Estados. Otro problema para establecer un perfil de las trabajadoras migratorias era el carácter incierto de su situación jurídica.

37. En lo que respecta a pruebas manifiestas de violencia, hubo una generalizada insuficiencia de denuncias debido a cuatro razones: el temor a las represalias, el miedo a la deportación, la presión del endeudamiento y la vergüenza y la incomodidad. En los casos en que había denuncias, eran fragmentarias y la información no estaba consolidada. El carácter aislado y dependiente del empleo era un indicador de la insuficiencia de denuncias y una indicación del carácter generalizado y oculto del maltrato.

38. El Grupo acordó que las Naciones Unidas facilitaran el desarrollo de procedimientos normalizados para la reunión de datos recomendada y que alentarán a todos los países de origen y los países de destino a reunir y compartir tales datos. También acordó que en los indicadores de la violencia contra las

trabajadoras migratorias se incluyeran todos los actos de explotación y violación de derechos que pusieran de manifiesto la creencia en la inferioridad de la mujer y la hicieran vulnerable a otras formas de violencia.

I. Estrategias orientadas a potenciar el papel de la mujer

39. El Grupo de Expertos reconoció que las propias trabajadoras migratorias habían llevado a cabo varias iniciativas notables y creativas. Habían organizado grupos de autoayuda y apoyo en esferas tales como la prestación de asesoramiento, la capacitación, la prestación de asistencia letrada y paralegal, incluida la información sobre sus derechos, y la ejecución de proyectos sociales y de recreo. Con la ayuda de grupos solidarios, también habían ejercido presión para que se atenuaran las políticas gubernamentales de carácter restrictivo y se les otorgaran prestaciones y servicios sociales, y un mayor acceso a ellos.

J. Papel de las organizaciones no gubernamentales

40. El Grupo de Expertos consideró de importancia capital la labor de las organizaciones no gubernamentales que habían alertado a la comunidad internacional sobre las violaciones de los derechos humanos de la mujer y habían efectuado investigaciones, reunido documentación y manifestado la voluntad política de encontrar la reparación apropiada. Era importante alentar a las organizaciones no gubernamentales y a otros grupos de apoyo a participar más, no sólo en la detección de los problemas, sino también en encontrar soluciones mediante la elaboración de programas a nivel local, regional e internacional. En ese sentido, se debía facilitar, apoyar y alentar la labor de las organizaciones no gubernamentales.

K. Declaraciones formuladas por observadores

41. Formularon declaraciones observadores oficiales de los Gobiernos de Alemania, Bélgica, Filipinas, Indonesia, el Japón, Nigeria y Singapur, y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. También hicieron uso de la palabra representantes de órganos y entidades de las Naciones Unidas, a saber, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Además, formuló una declaración el representante de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), una organización intergubernamental. Se leyeron declaraciones de las organizaciones no gubernamentales siguientes: el Movimiento del Tercer Mundo contra la Explotación de la Mujer, No to Violence Against Women (NOVA), Association of Filipino Overseas Workers (Asociación de Trabajadores Filipinos en el Extranjero), Philippine Migrants Rights Watch (Grupo de defensa de los derechos de los migrantes filipinos), el Centro de solidaridad con los migrantes, de la diócesis de Yokohama, y el Centro de Desarrollo para Asia y el Pacífico.

42. En su declaración, el observador de Singapur pidió que se dejara constancia en el acta de cuatro aspectos: en primer lugar, que la violencia contra las

trabajadoras migratorias debía examinarse en un contexto más amplio; en segundo lugar, que, como se indicaba en los informes de los expertos, debían asumir responsabilidades tanto los países de origen como los países de destino; en tercer lugar, que, al parecer, en general para muchas trabajadoras migratorias el balance neto era positivo; y en cuarto lugar, que era necesario reconocer que había diferentes criterios sobre la cuestión, en vista de las diferentes condiciones internas de los diferentes países.

III. RECOMENDACIONES

43. El Grupo de Expertos, tomando nota de la resolución 50/168 de la Asamblea General en que la Asamblea pidió que la Reunión elaborara "indicadores concretos que sirvan de base para determinar la situación de las trabajadoras migratorias", formuló recomendaciones sobre indicadores de violencia y de vulnerabilidad y sobre la información relativa a las características generales de las trabajadoras migratorias y su situación, convencido de que se trataba de aspectos fundamentales para comprender el fenómeno de la violencia contra las trabajadoras migratorias.

A. Indicadores de violencia

44. Las investigaciones realizadas y la experiencia adquirida sugieren que la lista de indicadores de violencia que figura a continuación, aunque no es exhaustiva, comprende los tipos más importantes de violencia ejercida contra las trabajadoras migratorias, y se recomienda que se recopilen datos sobre cada uno de ellos. Se reconoce que, en determinadas circunstancias, puede considerarse que la explotación económica constituye una forma de violencia.

1. Explotación económica

En el país de origen:

a) El cobro efectuado por agentes de tarifas superiores a las tarifas gubernamentales establecidas para la entrega de documentación y su tramitación, y el cobro de pagos no autorizados;

b) Tasas de interés excesivas en relación con préstamos efectuados para sufragar gastos de viaje y otros gastos.

En el país de destino:

a) Impago o demora en el pago de salarios adeudados en virtud de los contratos concertados;

b) Incumplimiento de los acuerdos en materia de salarios convenidos en los contratos.

2. Violencia social y psicológica

- a) Condiciones de vida y de trabajo que contravienen fundamentalmente las normas establecidas a nivel nacional e internacional;
- b) Privación de acceso a las redes de protección social y a las instalaciones y servicios sociales y religiosos, y aislamiento forzoso;
- c) Brote de enfermedades relacionadas con las condiciones de vida y de trabajo que violan disposiciones establecidas en convenciones;
- d) Privación de acceso a los servicios médicos y de salud;
- e) Sujeción a situaciones de hostigamiento, amenazas, castigos, intimidación, abuso verbal y puesta en ridículo.

3. Violencia física y sexual

El abuso físico y el abuso y hostigamiento sexual, incluida la violación, por parte de:

- a) Agentes o funcionarios gubernamentales;
- b) Empleadores y otros miembros de su familia.

4. Violencia resultante del funcionamiento del sistema jurídico

- a) Detención, confinamiento o deportación sin fundamento;
- b) Sustitución ilegal o forzosa de contratos;
- c) Retención ilegal de pasaportes y otros documentos;
- d) Ausencia o incumplimiento de contratos.

B. Indicadores de vulnerabilidad^{f, g}

45. La lista que figura a continuación, aunque no es exhaustiva, abarca las situaciones en que las investigaciones realizadas y la experiencia adquirida sugieren que las trabajadoras migratorias son más vulnerables que la población de trabajadores en general, y se recomienda que la adopción de medidas se centre en ellas y en otras situaciones en que la vulnerabilidad ha quedado demostrada. Aunque puede resultar difícil presentar esas situaciones en términos de indicadores precisos y mensurables, se sugiere que tanto los indicadores cualitativos como los cuantitativos son importantes en relación con los indicadores de violencia contra las trabajadoras migratorias y que, en su momento, se podrán elaborar indicadores concretos para los aspectos que figuran a continuación.

1. Documentación no válida

Las mujeres son contratadas y trasladadas al extranjero sin la documentación válida apropiada.

2. Contratación de niñas y mujeres menores de edad

Se contrata a niñas y mujeres menores de edad, según la definición jurídica del país de origen.

3. Agentes no autorizados

La contratación se lleva a cabo por agentes de los países de origen que no están sujetos a la fiscalización gubernamental en lo que atañe a licencias y acreditaciones, supervisión y sanciones, con arreglo a reglamentos y directrices gubernamentales.

4. Preparación insuficiente

Las mujeres se trasladan al extranjero sin que tengan una preparación acorde con los reglamentos y directrices gubernamentales e internacionales en materia de preparación, aspectos que aún deben perfeccionarse.

5. Fuentes de apoyo insuficientes

Las trabajadoras migratorias en el extranjero carecen de fuentes de apoyo y asistencia suficientes, y de la capacidad o el derecho de obtener el acceso a esas fuentes, en lo relativo a:

- a) Un representante de su país;
- b) Un defensor de sus derechos o autoridad local análoga;
- c) Una organización no gubernamental reconocida u otro grupo de apoyo similar;
- d) Cualquier otro arreglo conveniente.

6. Servicios de reintegración insuficientes

Las trabajadoras migratorias repatriadas no tienen acceso a servicios de asistencia para su reintegración o, si fuese necesario, su rehabilitación, si hubieran sido víctimas de violencia.

7. Violencia en el país de origen

Hay mujeres que se van al extranjero porque han sido víctimas de la violencia en sus países de origen.

8. Reglamentos deficientes

Los países de destino no tienen reglamentos o directrices gubernamentales o internacionales claras que se deben aplicar a las mujeres, en general, o a las trabajadoras migratorias, en particular, en relación con:

- a) Las formas de abuso y de violencia;
- b) Las condiciones generales de trabajo.

C. Información sobre las características generales de las trabajadoras migratorias

46. Se recomienda que se reúnan los siguientes datos sobre las características generales de las trabajadoras migratorias y su situación, y que se utilicen para detectar, analizar y comprender las manifestaciones de violencia contra las trabajadoras migratorias:

1. Características generales de las mujeres que abandonan su país

- a) Información socioeconómica básica;
- b) Datos demográficos;
- c) Ocupación y nivel de ingresos antes de la salida;
- d) Provincia de origen;
- e) País de destino;
- f) Ocupación prevista en el extranjero;
- g) Fuente de contratación;
- h) Motivación para ir a trabajar en el extranjero;
- i) Situación general de las familias de origen;
- j) Papel de los intermediarios en la contratación.

2. Características generales de las trabajadoras migratorias en los países de destino

- a) Cantidad, por país de origen y tipo de ocupación;
- b) Datos demográficos.

3. Características generales de la situación reinante en los países de origen

- a) Tasas de desempleo y otros datos pertinentes relacionados con el mercado de trabajo;
- b) Prejuicios basados en el género (cuantificado por el PNUD)^h;
- c) Incremento de la violencia en el hogar;
- d) Legislación, reglamentos y otras disposiciones de protección aplicables a los derechos de los trabajadores.

4. Características generales de la situación reinante en los países de destino

- a) Legislación, reglamentos y otras disposiciones de protección en el empleo aplicables a las mujeres locales y a las trabajadoras migratorias;
- b) Prejuicios basados en el género (cuantificado por el PNUD)^h;
- c) Incremento de la violencia en el hogar.

D. Métodos de recopilación de la información

47. Reconociendo que es importante recopilar tanto datos cualitativos como cuantitativos, el Grupo de Expertos recomendó las formas siguientes de recopilación de datos para su utilización, entre otras cosas, en relación con la variedad de indicadores que se indican a continuación:

1. Recopilación de datos en los países de origen

- a) Datos reunidos habitualmente a nivel nacional sobre el alcance y el carácter básico del movimiento de trabajadoras migratorias (para suministrar datos sobre las secciones C.1 a) a C.1 g) supra);
- b) Estudios orientados a obtener información más detallada sobre las mujeres que abandonan su país (para suministrar datos sobre las secciones C.1 h) a C.1 j) supra);
- c) Estudios sobre la experiencia en el extranjero de las trabajadoras repatriadas, incluidos los casos de violencia (para suministrar datos sobre las secciones A y B supra);
- d) Recopilación sistemática de datos suministrados por las organizaciones a las que es más probable que las trabajadoras migratorias se dirijan en busca de asistencia (para suministrar datos sobre las secciones A y B supra).

2. Recopilación de datos en los países de destino

a) Verificación periódica de los datos suministrados por las organizaciones establecidas para recibir las quejas de las trabajadoras migratorias (para suministrar datos sobre la sección A supra);

b) Recopilación sistemática de los datos sobre violaciones de los derechos de las trabajadoras migratorias suministrados por las organizaciones no gubernamentales pertinentes (para suministrar datos sobre la sección A supra);

c) Verificación periódica de los datos relativos a la entrada de migrantes - solicitudes de permiso de trabajo, registros en embajadas y encuestas por hogares que deberían reflejar la cantidad de trabajadoras migratorias que están en el país, y posiblemente otros datos (para suministrar datos sobre la sección C.2 supra);

d) Recopilación sistemática de los datos suministrados por instituciones que admiten a trabajadoras migratorias o a las que éstas recurren durante el tiempo en que están empleadas en el extranjero, como hospitales y tribunales (para suministrar datos sobre la sección A supra).

3. Investigación en los países de origen y en los países de destino

Deben realizarse investigaciones sobre aspectos que no están comprendidos en los datos recopilados en los procesos de recopilación en curso y periódicos.

E. Otras recomendaciones

48. El Grupo de Expertos recomendó que los organismos pertinentes de las Naciones Unidas pidieran a los gobiernos de los Estados Miembros que efectuaran y facilitaran la recopilación de datos relacionados con los indicadores que figuran en la lista anterior.

49. En vista del conocimiento que se tiene actualmente de la situación de violencia contra las trabajadoras migratorias, el Grupo de Expertos también recomendó que el órgano o la entidad pertinente de las Naciones Unidas realizara, a la brevedad posible, una serie de estudios en determinados países de destino y de origen para reunir información sobre:

a) La amplitud y la naturaleza de la violencia contra las trabajadoras migratorias;

b) Los efectos de la violencia sobre las trabajadoras migratorias, sus familias y sus comunidades.

F. Medidas para mejorar los esfuerzos de coordinación del sistema de las Naciones Unidas en relación con la violencia contra las trabajadoras migratorias^{i, j}

50. El Grupo de Expertos examinó medidas encaminadas a mejorar los esfuerzos de coordinación realizados por organismos de las Naciones Unidas respecto de la

cuestión de la violencia contra las trabajadoras migratorias. Esas medidas deberán ser adoptadas por gobiernos, órganos intergubernamentales a nivel regional y las Naciones Unidas.

1. Medidas que deberían adoptar los gobiernos

51. La universalización de la migración de la mano de obra y los problemas a los que tienen que hacer frente las trabajadoras migratorias son una realidad cada vez más frecuente de la economía mundial contemporánea. Los gobiernos nacionales que niegan la existencia de una migración de facto, o que formulan políticas ambivalentes a ese respecto, deberían adoptar, conjuntamente con las organizaciones intergubernamentales, las medidas necesarias para velar por la protección plena de esos migrantes de facto, reconocer sus bien merecidos derechos y proporcionarles servicios de apoyo y prestaciones sociales adecuados. En colaboración con las organizaciones no gubernamentales, los gobiernos deberían establecer programas de información para las trabajadoras migratorias, proporcionarles albergues y prestarles asistencia jurídica, social y educacional.

52. Los gobiernos de los países de origen y los países de destino, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales, deberían proporcionar a las trabajadoras migratorias antes de su partida información exhaustiva sobre las leyes, la cultura y las condiciones de trabajo y de vida de las sociedades de destino, incluidos los mecanismos de servicios de apoyo tales como los refugios, la mediación y las organizaciones no gubernamentales, entre otros. Debe proporcionarse una información parecida al público en general de los países que exportan mano de obra.

53. Uno de los factores fundamentales de los malos tratos y actos de violencia que se cometen contra las trabajadoras migratorias es la pasividad o la indiferencia de los gobiernos. En virtud del "principio de la diligencia debida", los países de que se trate habrán de considerarse responsables de su pasividad en lo que respecta a las cuestiones relativas a la violencia contra las trabajadoras migratorias.

54. Las trabajadoras migratorias deberían estar sujetas a las normas laborales nacionales, que a su vez deben revisarse y aplicarse de conformidad con las normas y recomendaciones internacionales establecidas por la Organización Internacional del Trabajo. Los gobiernos también deberían alentar a las organizaciones de trabajadores a que incluyan entre sus actividades la protección de las trabajadoras migratorias.

55. A fin de velar por la protección de los derechos humanos de los trabajadores, sobre todo de las trabajadoras migratorias, en los países de destino se debería tratar de reconocer la condición jurídica de las mujeres indocumentadas o las que se encuentren en circunstancias irregulares, habida cuenta de que muchas de esas mujeres han sido víctimas del engaño o la coerción. Además, entretanto se debe prestar a esas mujeres servicios de apoyo.

56. Carecer de documentación o hallarse en situación irregular aumenta las posibilidades de exposición a la violencia de los migrantes, sobre todo de las

trabajadoras migratorias. Los países de origen y los países de destino deberían adoptar medidas dinámicas para reducir la salida de migrantes indocumentados.

57. Tanto en los países de origen como en los países de destino, deberían adoptarse medidas eficaces para imponer sanciones contra los intermediarios que alientan deliberadamente la circulación clandestina de trabajadores y que explotan a las trabajadoras migratorias. Los gobiernos deberían establecer reglamentaciones más eficaces para las agencias privadas y los agentes de contratación a fin de reducir al mínimo el número de migrantes indocumentados.

58. En las sociedades de destino deberían adoptarse medidas para velar por que se apliquen por igual las leyes a fin de proteger a las trabajadoras migratorias. Además, donde no existan, deberían promulgarse leyes para proteger a las trabajadoras migratorias.

59. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como los procedimientos y las prácticas de su aplicación, suelen contribuir a exacerbar los actos de violencia y los malos tratos de que son víctimas las trabajadoras migratorias. Los gobiernos deberían capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley para que presten asistencia a las trabajadoras migratorias que son víctimas de actos de violencia y alienten la denuncia de dichas violaciones y el enjuiciamiento de los culpables.

60. Los gobiernos deberían proporcionar suficientes recursos y capacitación en que se tenga en cuenta el sexo al personal de las embajadas y los consulados y a otros funcionarios gubernamentales pertinentes para que atiendan debidamente las necesidades de las trabajadoras migratorias, sobre todo de las que han sido víctimas de actos de violencia y malos tratos.

61. Los gobiernos deberían establecer servicios apropiados para las trabajadoras migratorias que, tras haber sido víctimas de actos de violencia, regresan a sus países, o prestar apoyo a los programas de reintegración que hayan iniciado las organizaciones no gubernamentales.

62. En los acuerdos bilaterales o de otro tipo relativos a la migración laboral deberían figurar disposiciones sobre temas tales como las condiciones contractuales mínimas y las medidas y los mecanismos relativos a las reclamaciones que formulen las trabajadoras migratorias agraviadas. Es necesario que se elaboren procedimientos comunes para tramitar las denuncias, crear comisiones mixtas y comités de estudio y compartir los datos disponibles.

63. Deberían estipularse medidas de colaboración en los países de origen a fin de reducir la competencia entre ellos para proporcionar trabajadores migratorios en los casos en que las consecuencias de esa competencia puedan comprometer el bienestar de las trabajadoras migratorias en el extranjero.

64. Los gobiernos deberían adoptar medidas de alcance general para eliminar la trata de personas en el más amplio sentido de la expresión (es decir, con fines de prostitución u otras formas de sexo comercializado, matrimonios forzados y trabajo forzoso) y velar por que esas medidas se apliquen. Los gobiernos deberían proceder a dismantelar las redes nacionales, regionales e internacionales de trata de personas. Se debería alentar a los gobiernos a que enjuicien a los traficantes organizados o los que actúan por cuenta propia que

efectúan sus operaciones fuera de los límites de la jurisdicción de sus propios Estados, sin que para ello sea necesario que los países de procedencia de los migrantes formulen una denuncia o envíen una notificación oficial.

65. Se deberían aplicar las sanciones penales, civiles y financieras pertinentes para enjuiciar a toda persona u organización que contribuya a la trata de personas. Además, debería prestarse asistencia a las víctimas de la trata y a las organizaciones de apoyo para que entablen acción judicial contra los culpables. A ese respecto, la Reunión del Grupo de Expertos estimó que no debería enjuiciarse por residencia ilegal a las víctimas de la trata, sino que se les deberían proporcionar albergue seguro y apoyo (esto es, asesoramiento, formación profesional, asistencia jurídica y atención médica confidencial), incluida protección contra cualquier represalia, en los países de origen, de tránsito y de destino.

2. Medidas que deberían adoptar los órganos intergubernamentales regionales

66. Los órganos políticos y económicos de carácter intergubernamental y regional deberían reconocer la internacionalización de la migración laboral como faceta esencial y estructural de la internacionalización de las economías y formular políticas sobre la cuestión, en las que se deberían tener en cuenta los intereses de las trabajadoras migratorias.

67. Las comisiones y los mecanismos regionales de derechos humanos, en estrecha colaboración con las organizaciones no gubernamentales, deberían investigar sistemáticamente las condiciones en que viven las trabajadoras migratorias y actuar en casos en que éstas sean víctimas de actos de violencia.

68. Las iniciativas multilaterales que se emprendan en el plano regional deberían responder a la difícil situación de las trabajadoras migratorias indocumentadas o las que se encuentran en situaciones irregulares.

69. Se exhorta a las comisiones regionales a que celebren reuniones sobre migración y desarrollo en las que se haga hincapié especialmente en las trabajadoras migratorias.

3. Medidas que deberían adoptar las Naciones Unidas

70. El Comité Administrativo de Coordinación (CAC) debería funcionar como centro de coordinación en el marco del sistema de las Naciones Unidas encargado de coordinar eficazmente las iniciativas relacionadas con la violencia contra las trabajadoras migratorias. En su calidad de tal, el CAC, sus grupos de tareas y el Comité Interinstitucional para el Adelanto de la Mujer deberían examinar los mandatos y las políticas de los organismos y órganos de las Naciones Unidas a fin de precisar dónde puede mejorarse su labor en lo que respecta a la violencia contra las trabajadoras migratorias. Además, el CAC debería emprender un estudio amplio de la eficacia de las políticas existentes en materia de migración, la mujer y la violencia contra la mujer para definir las esferas en las que no se abordan a cabalidad las cuestiones relativas a la violencia contra las trabajadoras migratorias. El mecanismo del CAC también

debería coordinar las iniciativas encaminadas a prestar asistencia en la aplicación de las recomendaciones que se formulan en el presente informe.

71. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer o un órgano pertinente de las Naciones Unidas debería vigilar la marcha de la aplicación de las recomendaciones que figuran en el presente informe.

72. Las entidades de investigación y de estadística de las Naciones Unidas deberían emprender un programa dirigido a elaborar indicadores y realizar investigaciones sobre las trabajadoras migratorias, teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas en la Reunión.

73. En su 16º período de sesiones, que se celebrará en enero de 1997, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer tal vez decida examinar y debatir la cuestión relativa a la violencia contra las trabajadoras migratorias, y adoptar medidas a ese respecto, de conformidad con su Recomendación General No. 19 sobre la violencia contra la mujer.

74. Los órganos y mecanismos de las Naciones Unidas encargados de vigilar la situación relativa a los derechos humanos y la Comisión de Expertos en aplicación de convenios y recomendaciones de la OIT deberían solicitar periódicamente a los Estados partes información sobre la situación y las condiciones de las trabajadoras migratorias y sobre la marcha de los programas y los servicios relacionados con dichas trabajadoras.

75. La secretaría del Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos debería incorporar en su programa de actividades la cuestión de la violencia contra la mujer, incluida la violencia contra las trabajadoras migratorias.

76. Se debería exhortar a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a que ratifiquen la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares así como los convenios de la OIT relativos a la promoción del bienestar y los derechos de las migrantes.

77. El sistema de las Naciones Unidas debería procurar que la sociedad civil participe en la exhortación que se formula a los Estados miembros a que ratifiquen la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares así como los convenios pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo relativos a la promoción del bienestar de las trabajadoras migratorias.

Notas

^a "Informe de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993" (A/CONF.157/24 (Parte I), cap. III).

^b "Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995" (A/CONF.177/20, cap. I, resolución 1, anexo II).

^c Resolución 34/180 de la Asamblea General.

^d Resolución 48/104 de la Asamblea General.

Notas (continuación)

^e Resolución 45/158 de la Asamblea General.

^f Un experto, el Sr. Then Yee Thoong, estimó que en el capítulo III el título de la sección B debería ser "Determinación de las situaciones de vulnerabilidad". Dicho experto expuso las razones por las cuales el Grupo de Trabajo I había decidido incluir dicha sección, a saber, para señalar a la atención de los gobiernos el hecho de que las situaciones enumeradas en la sección B podrían dar lugar a que se cometieran actos de violencia contra las trabajadoras migratorias. Además, las situaciones eran de naturaleza cualitativa, por lo que se prestaban a mediciones cuantitativas, como cabe esperar de los indicadores.

^g La observadora del Gobierno de Singapur también formuló una observación sobre la sección B del capítulo III, que la Reunión acordó recoger en el informe. La oradora sugirió que el título fuera "Indicadores de vulnerabilidad" o "Determinación de las situaciones de vulnerabilidad", señalando que los indicadores enumerados entrañaban deficiencias de índole general en cuanto a su capacidad de medir el grado de subjetividad de que se trataba. Por ejemplo, la frase "carecen de fuentes de apoyo y asistencia suficientes" en el párrafo 5 de la sección B podía interpretarse de varias maneras. La palabra "suficiente" podría interpretarse de formas diversas según el caso, pese a que los indicadores presuponen una norma que permita efectuar comparaciones. En ausencia de una norma, el indicador podía interpretarse de varias maneras, lo que, a su vez, podría dificultar realizar comparaciones y mediciones.

Si bien los expertos aprobarían el informe final a título personal y privado, la representante de Singapur se refirió al párrafo 8 de la resolución 50/168 de la Asamblea General en el que se pide al Grupo de Expertos que elabore indicadores concretos que sirvan de base para determinar la situación de las trabajadoras migratorias. La oradora sugirió que ello entrañaba la elaboración de un conjunto de indicadores de base amplia sobre la situación de las trabajadoras migratorias en su conjunto, incluidos otros indicadores además de los relativos a la violencia contra las trabajadoras migratorias. Si bien no cabe duda de que hay casos de victimización de las trabajadoras migratorias, para elaborar un criterio más equilibrado y poder determinar mejor la situación de las trabajadoras migratorias en su conjunto, también deberían incluirse indicadores positivos sobre cuestiones relacionadas con las trabajadoras migratorias que prorrogan o renuevan sus empleos; su motivación para permanecer en el puesto de trabajo; los beneficios netos percibidos por las mujeres trabajadoras; y las remesas que se reciben en los países de origen.

La observadora recomendó que se estableciera un grupo de trabajo de la Asamblea General de composición abierta para seguir estudiando la cuestión de los indicadores, de acuerdo con lo sugerido por la Reunión del Grupo de Expertos. Dado que el grupo de trabajo estaría abierto a todos los miembros de la Asamblea General, cuando se trate la cuestión de los indicadores, puede que los miembros, en general, la acepten en mayor medida.

^h Informe sobre el desarrollo humano, 1995 (Nueva York, Oxford University Press, 1995), págs. 72 a 86.

Notas (continuación)

ⁱ A solicitud del Observador de Singapur, el Grupo de Expertos acordó incluir la siguiente observación en su informe: "En el párrafo 8 de la parte dispositiva de la resolución 50/168 de la Asamblea General se dio el mandato de que el Grupo de Expertos formulara 'recomendaciones para mejorar la coordinación de las diversas actividades de los organismos de las Naciones Unidas en relación con la cuestión de la violencia contra la trabajadora migratoria y elaborar indicadores concretos que sirvan de base para determinar la situación de las trabajadoras migratorias'. No obstante la Reunión del Grupo de Expertos fue más allá del mandato dado por la Asamblea General, al presentar 'medidas que deberían adoptar los gobiernos' y 'medidas que deberían adoptar los órganos intergubernamentales', que no había pedido la Asamblea General".

^j A solicitud de uno de los expertos, el Sr. Then Yee Thoong, la Reunión del Grupo de Expertos acordó que quedarán recogidas en esta parte del informe sus inquietudes sobre varios párrafos. Se trata de lo siguiente:

Párrafos 51, 55 y 56

El Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo hace referencias a los trabajadores migratorios no documentados. Uno de los factores principales que impulsan a los trabajadores a migrar es escapar a situaciones de pobreza y desempleo en los países de origen. Legalizar a los trabajadores migrantes indocumentados alentaría y exacerbaría aún más la corriente de trabajadores migrantes indocumentados, lo que puede tener graves consecuencias económicas y sociales para los países pequeños receptores. Además, resultaría difícil controlar la trata de mujeres en esas circunstancias.

Párrafo 52

A los países receptores les resulta prácticamente imposible proporcionar información exhaustiva a los trabajadores migratorios antes de su partida. Son los países de origen los que deben encargarse de eso.

Párrafo 53

Sería difícil aplicar y hacer cumplir esto. Se plantean problemas prácticos por ejemplo: ¿a quién debe rendir cuentas el gobierno? ¿Acerca de qué debe rendir cuentas? ¿Cuándo debe rendirlas?

Párrafos 54, 65 y 66

En esos textos se daba a entender que los gobiernos se verían obligados a promulgar leyes en consonancia con las normas establecidas por la Organización Internacional del Trabajo aun en los casos en que dichos gobiernos no hubieran ratificado los instrumentos pertinentes de la OIT. Ello permitiría que ciertos países representados en determinadas entidades cabildaran en favor de la imposición de sanciones, sobre todo comerciales, contra los países que no enmendaran sus leyes para ajustarlas a los instrumentos de la OIT. Esto equivaldría a replantear la cuestión de la "cláusula social", - esto es, a imponer cierta base uniforme de protección social como condición para participar en el sistema de comercio multilateral -, lo que sería peligroso. (Véase

Notas (continuación)

j (continuación)

Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, Grupo de Trabajo sobre las dimensiones sociales del comercio internacional, "Dimensiones sociales de la liberalización del comercio mundial" (GB.261/WP/SLD/1) (Ginebra, noviembre de 1994).

Párrafo 58

1. Las leyes son aplicables tanto para los nacionales locales como para los extranjeros declarados culpables de actos de abuso y violencia en todos los países receptores.
2. Es corriente que los países excluyan de sus códigos de trabajo a determinadas categorías de trabajadores por razones válidas. Por ejemplo en Singapur, la Ley de Empleo excluye a los empleados profesionales, administrativos y ejecutivos así como a los empleados domésticos, locales o extranjeros. Hacer extensiva la ley a los empleados domésticos extranjeros equivaldría a dar a los trabajadores migratorios más protección que a los locales.
3. Debe darse a los países receptores flexibilidad para decidir la mejor manera de proteger a las trabajadoras migratorias. En muchos casos, las medidas administrativas pueden ser más eficaces que las jurídicas.

Párrafos 62 y 63

El experto estimó que los acuerdos bilaterales eran prerrogativa de los dos Estados interesados. No competía a la Reunión del Grupo de Expertos dar instrucciones a los gobiernos. El experto también pidió que se esclareciera el propósito del párrafo 62.

Párrafo 64

El experto se refirió al informe del Secretario General sobre la violencia contra la mujer (A/50/378), en el que se señalaba que la trata sería objeto de un informe independiente.

Párrafos 76 y 77

Habida cuenta del reducido número de Estados que habían ratificado la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares o se habían adherido a ella, y de que la Convención todavía no había entrado en vigor, a efectos prácticos la protección de las mujeres migratorias debe quedar a cargo de las leyes internas de los países receptores. Además, dada la diversidad de las condiciones internas de cada país receptor, en el mejor de los casos los regímenes internacionales sólo pueden complementar las leyes internas del país receptor.

/...