

**“Conferencia Regional sobre la Protección de Refugiados y la Migración Internacional en las Américas – Consideraciones de Protección en el Contexto de la Migración Mixta”**

**San José, Costa Rica, 19-20 Noviembre 2009**  
**Grupo de trabajo E: Mecanismos de referencia e identificación de perfiles**  
**Gabriela Fernandez – OIM**

En primer lugar quería agradecer el espacio concedido a la OIM para compartir algunas de las experiencias capitalizadas por esta organización en su calidad de agencia especializada en cuestiones migratorias y consagrada a la defensa de los derechos humanos de los migrantes en general.

Para dar inicio a este grupo de trabajo quería en primer lugar resaltar las características del grupo de personas que son las destinatarias de las acciones que se definen dentro de un mecanismo de referencia. Esto servirá para contextualizar la situación de la que provienen estos grupos de migrantes en especial estado de vulnerabilidad.

Nos referimos a grupos humanos que se trasladan escapando de persecución política, racial, religiosa y por otras causas como es el caso de los refugiados. Nos referimos a personas que en la búsqueda de poder mejorar sus condiciones de vida, son víctimas de engaño, trasladadas lejos de sus hogares y sometidas a diferentes modalidades de explotación, abuso y violencia, como es el caso de las víctimas de la trata de personas. Nos referimos a menores no acompañados víctimas de violencia intrafamiliar que escapan de sus hogares en búsqueda también de un entorno emocionalmente contenedor. Nos referimos a migrantes que debido a catástrofes ambientales han debido abandonar intempestivamente sus lugares de residencia y migrantes varados a quienes no se les ha concedido el derecho de permanencia en el país de tránsito o destino y no tienen posibilidad para emprender su retorno, entre otros.

Esta mención no es exhaustiva pero sintetiza la situación de precariedad en la que se encuentran muchos migrantes que, no en pocas ocasiones son catalogados solo como migrantes irregulares.

Como se observa, las causas de origen de la migración de esos grupos han sido múltiples y diversas, presentan diferentes grados de vulnerabilidad y necesidades especiales y diferenciadas que deben ser atendidas.

La condición común también de todos ellos es que son sujetos que poseen derechos en tanto seres humanos.

En este sentido, en el marco del Dialogo Internacional sobre Migraciones, realizado en Marzo del presente año, se reafirmó la premisa que los DERECHOS HUMANOS son también derechos de los migrantes y deben ser respetados independientemente de su estatus migratorio. La realidad muestra otro escenario, los derechos humanos de los migrantes siguen sin ser respetados y en muchas ocasiones son sujeto de violaciones y abusos.

Por ello, desde la perspectiva de la asistencia y protección es de suma importancia la construcción de Mecanismos de referencia e identificación de perfiles, no solo a nivel nacional sino también regional, para crear un paraguas que asegure la protección de derechos en los países de origen, tránsito y destino de estos migrantes.

Un Mecanismo de Referencia es una estructura institucionalizada de articulación a través del cual los actores estatales cumplen sus obligaciones de proteger y promover los derechos humanos de grupos específicos en necesidad de protección, coordinando sus esfuerzos en cooperación con la sociedad civil y agencias internacionales.

Los Mecanismos de Referencia deben ser preferentemente contruidos sobre la capacidad nacional disponible, con el fin de que las respuestas diseñadas sean sostenibles en el tiempo. Por ello es también importante realizar una evaluación previa de la infraestructura estatal existente para que se identifiquen las agencias con competencia en la implementación de la asistencia y mecanismos de protección. Esta evaluación también debe incluir a las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la problemática.

En muchas ocasiones, la ausencia de mecanismos de referencia institucionalizados, hace que sean, en definitiva, las organizaciones de la sociedad civil de defensa de los migrantes, las que terminan dando respuesta a la atención inmediata de aquellos. La vocación de la promoción, defensa y protección de los derechos humanos de los migrantes y la dedicación incondicional a esta tarea las expone muchas veces a una sobredemanda de solicitudes, para los cuales no tienen siempre recursos suficientes.

En este contexto, es indiscutible que la participación de estas organizaciones en el diseño e implementación de los mecanismos nacionales de referencia es fundamental. Es indispensable, a su vez, que su involucramiento esté formalizado a través de acuerdos de cooperación suscritos con las respectivas agencias de gobierno que integren el Mecanismo de referencia.

### **Principios generales que subyacen a los Mecanismos de Referencia**

- Primacía de la PROTECCION de los DERECHOS HUMANOS

Todos los migrantes independientemente de su situación migratoria tienen derecho a la protección de sus derechos humanos y estas garantías deben estar sujetas al principio de IGUALDAD y NO DISCRIMINACION. El derecho a una existencia DIGNA y en condiciones de SEGURIDAD y BIENESTAR es universal e inalienable Aunque los flujos migratorios mixtos tienden a ser irregulares es importante no adoptar una perspectiva que se centre en esta cuestión.

El enfoque que debe adoptar un mecanismo de referencia es el “enfoque basado en los derechos humanos”, en contraposición al “enfoque de aplicación de la ley”, en el cual la atención está centrada en las violaciones a las normas en la que ha incurrido el migrante.

El desafío en definitiva es materializar este principio de los derechos humanos en acciones prácticas y hacerlos realidad en la vida diaria de los migrantes.

- **PRINCIPIO “LAS NECESIDADES PRIMERO”**

Este principio sostiene que antes de dar prioridad a la identificación de perfiles diferenciados como son las víctimas de la trata, migrantes traficados, o potenciales solicitantes de asilo entre otros, se debe focalizar en la evaluación de las necesidades de asistencia y protección de los migrantes vulnerables, en función del trauma sufrido, los abusos y condiciones extremadamente penosas por las que atravesaron.

Por ejemplo, para el caso de los migrantes que llegan a las costas de cualquier país, luego de haber atravesado un viaje en pleno océano en condiciones extremadamente duras y riesgosas, se debe, como primera medida, “clasificarlo” en función de las necesidades físicas y de asistencia médica que presenta.

La prioridad debe ser responder incondicionalmente a las necesidades humanas de todos los migrantes vulnerables, con independencia de su estatus legal.

Si posteriormente, por ejemplo, una víctima de la trata fuese identificada, medidas de protección adicional especialmente diseñadas para garantizar la seguridad de las víctimas que estén bajo amenaza de grupos criminales organizados deben ser desplegadas.

- **RESPONSABILIDAD COMPARTIDA**

Este principio sostiene que las medidas cooperativas y consensuadas entre los diferentes actores son las que darán respuestas más ajustadas a las necesidades específicas de los migrantes en situación de vulnerabilidad. Como ya se mencionó la participación de la sociedad civil en este sentido es esencial.

Por otra parte la noción de responsabilidad compartida, hace referencia a que la Cooperación entre los Estados también es fundamental para la creación de un paraguas de protección para los migrantes en situación de vulnerabilidad. Los países de origen, tránsito y destino, pueden establecer medidas de coordinación entre sus respectivos mecanismos de referencia. También podrían establecer, a través de acuerdos de cooperación específicos, medidas de tratamiento especial para ciertas categorías de migrantes (por ejemplo: ampliación de los mecanismos para acceder a la regularización migratoria, agilización de procesos para establecer la identidad de las personas, agilización de la asistencia consular, y otras medidas de protección especiales).

- **RESPUESTAS INTER-DISCIPLINARIAS y MULTISECTORIALES** que capten en forma adecuada la diversidad de necesidades de los diferentes grupos y que sean capaces de dar servicios integrales
- **MECANISMOS FLEXIBLES Y ADAPTABLES** a los requerimientos de los perfiles diferenciados y al dinamismo de estos flujos migratorios.

### **Componentes de un Mecanismo de Referencia**

1. **Mecanismo rápido de identificación de perfiles específicos**

Este mecanismo para la identificación de perfiles ha suscitado grandes debates y trajo a la luz la dificultad e infinitas preguntas que pueden surgir al momento de detectar indicadores específicos como por ejemplo el caso de las víctimas de la trata de personas

Para este grupo específico la OIM ha venido perfeccionando desde hace varios años una herramienta denominada Entrevista para la identificación de casos (Screening Interview Form/SIF) que justamente pretende evaluar los indicadores básicos para detectar a las posibles víctimas de la trata de personas y luego así desplegar en forma inmediata el dispositivo especial de asistencia para las mismas.

Esta herramienta fue adoptada por diferentes países de la región para identificar a las víctimas y hasta orientar en muchos casos las declaraciones testimoniales de las y los presuntos damnificados.

Gracias a la retroalimentación provista por los diferentes usuarios, esta herramienta ha sido sucesivamente ajustada. En base a la definición de trata de personas del Protocolo de Palermo, el cuestionario releva información sobre el proceso de reclutamiento, traslado y modalidad de explotación sufrida.

En este sentido, evaluando indicadores tales como: quién le ofreció el trabajo? Qué tipo de trabajo fue ofrecido? Cuanto fue el salario prometido y las condiciones de trabajo? Si tiene alguna deuda con el reclutador, etc. se pretende reconstruir la fase de reclutamiento de la víctima, para que salten a la luz los engaños, fraudes y mecanismos de disuasión utilizados para atraerla. En esta línea, es importante resaltar que la historia migratoria de la víctima de la trata no comenzó al momento de partir de su país de origen, sino mucho antes.

Existen relatos de víctimas de la trata que dan cuenta que el proyecto migratorio puede comenzar muchos meses y hasta años antes de que la víctima llegue al país de tránsito o destino, y que en el transcurso de ese tiempo se haya involucrado en deudas con redes mafiosas a las que no podrá hacer frente si es retornada o deportada inmediatamente, es posible que haya dejado familia en su lugar de origen que pueda estar amenazada por estas redes, y otras tantas situaciones de riesgo e inseguridad que deben ser tenidas en cuenta.

Esta herramienta también releva indicadores que tienen que ver con el proceso del traslado: releva información sobre a través de que países se produjo el traslado, si fue a través de que pasos fronterizos habilitados o no habilitados, si le fue facilitada documentación falsa, si fue víctima de amenazas o violencia durante el traslado, etc. Estos indicadores contribuyen a ponderar la gravedad de las situaciones a las que fue expuesta, ya que en muchos casos los abusos y situaciones de violencia comienzan durante la fase del traslado.

Por último también releva información sobre el proceso de explotación, sobre todo a través de indicadores que definen el nivel de restricción a su libertad de circulación, la incautación de su documentación personal, las horas de trabajo diarias exigidas y en que condiciones fueron realizadas, los mecanismos de coacción a las que fue sometida, etc.

De todas formas, en este punto, es importante destacar que la consumación de la explotación no es necesaria para la configuración del delito de trata de personas.

No obstante lo dicho, al momento de la identificación siguen surgiendo dudas por ejemplo entre los funcionarios de las agencias encargadas de hacer cumplir la ley, sobre este grupo específico. Surgen preguntas como: el movimiento de la víctima es esencial para la tipificación del delito? Es necesario la implicancia de un grupo delictivo organizado? Paralelamente existe el preconceito que la trata solo afecta a mujeres y niñas que son víctimas de explotación sexual, lo que significa que muchos casos en los que los afectados son hombres o niños, no sean detectados y obviamente no se despliegue el mecanismo de la protección y asistencia y permanezca la vulneración de sus derechos.

Otra consideración a tener en cuenta es que las víctimas de la trata, los migrantes traficados y otros migrantes varados y en situación irregular, en muchas ocasiones tienen resistencia a pasar por este proceso de identificación. Muchos de ellos tienen miedo a relatar cual fue su trayectoria migratoria por temor a las autoridades y sobre todo a la deportación inmediata. En este contexto, constituye un desafío construir instrumentos amigables cuyos principios de diseño conciben que el migrante es una posible víctima de la situación en la que se encuentra, que no deben a priori ser culpados por delitos relacionados, por ejemplo, con el propio proceso de la trata de personas y que en definitiva su objetivo final sea el despliegue de la asistencia inmediata.

## 2. Dispositivo de asistencia y protección formalmente establecidos

El elemento clave para diseñar la estructura del mecanismo de referencia es el dispositivo diseñado para la asistencia y protección de estos grupos migratorios específicos.

Como ejemplo, nuevamente remitiré al caso de las víctimas de la trata de personas.

Este dispositivo sugerido, no es privativo de las víctimas de la trata y puede ser ajustado a otros grupos de migrantes que, aunque no se encuadren en esa definición, pueden hallarse en una situación de vulnerabilidad extrema similar.

En función del perfil diferenciado de este grupo, la OIM ha ensayado un modelo de intervención para la asistencia que incluye:

- Asistencia inmediata
- Asistencia para el retorno voluntario, en condiciones humanas y seguras
- Asistencia para la reintegración

Este dispositivo que OIM recomienda fue puesto en práctica por diferentes países de la región. Se lo concibe como un mecanismo flexible, de naturaleza continua e integral que además fomenta y respeta:

- la individualidad de cada víctima
- la autonomía de la víctima
- su autodeterminación en el proceso de decisiones

y cuyo objetivo final es asegurar: la restitución inmediata de sus derechos vulnerados, la recuperación del control sobre sus vidas y una integración digna y sustentable en la sociedad.

En lo que respecta a la Asistencia inmediata este dispositivo prevé:

- Asistencia médica y psicológica. Es indispensable una evaluación médica y psicológica básica, que incluya examen físico y la atención primaria de la salud.
- Provisión de albergue temporal, que pueda proteger la seguridad física de la víctima y provea un espacio físico contenedor. Las instalaciones destinadas para tal fin deben estar sujetas a normas jurídicas y de derechos humanos estrictos, debidamente fiscalizadas y sensibles a la diversidad de necesidades.
- Orientación sobre los mecanismos legales que le asisten, como el derecho a presentar cargos contra los tratantes, derecho a la reparación, acceso a la asistencia

consular, orientación sobre acceso a regularización migratoria/período de reflexión, programas de protección de testigos, etc.

En relación al Retorno voluntario, en condiciones humanas y seguras, este modelo propone:

- Énfasis en la voluntariedad del retorno
- Acompañamiento y asistencia durante todo el proceso de retorno en los países de origen, tránsito y destino
- Evaluación de riesgo previo a la partida, que asegure que el retorno no implicaría poner en situación de peligro a la persona
- Transporte a través de medios seguros
- Acompañamiento para el caso de los niños, niñas y adolescentes
- Acompañamiento para casos médicos y situaciones especiales

Con respecto a la Asistencia para la Reintegración, el modelo propone

- Continuidad de la asistencia medica y psicológica
- Albergue temporal si no están dadas las condiciones para el retorno al hogar
- Entrenamientos en oficios/ formación profesional
- Reinserción en el sistema educativo, sobre todo para niños y niñas
- Apoyo para actividades generadoras de ingresos
- Medidas de seguridad

Una practica que debe estar presente durante todo el proceso de asistencia para las víctimas de la trata de personas es la evaluación de riesgo. Permanentemente las autoridades responsables deben monitorear el nivel de riesgo del caso para eventualmente desplegar medidas de seguridad más intensas.

3. Un esquema institucionalizado, a través del cual se definan las responsabilidades y obligaciones de cada agencia involucrada.

Constituye la hoja de ruta del Mecanismo de referencia, son las redes de articulaciones y procedimientos propiamente dichos que conectan a todos los actores involucrados.

Para que el modelo anteriormente descrito pueda ser puesto en práctica, el esquema de articulación debe ser multisectorial. Las áreas de salud, educación y cultura, asistencia social, justicia y seguridad, migraciones, autoridades judiciales, organismos de aplicación de la ley, como también las estructuras de los ministerios de trabajo deben componer la red que, junto con la sociedad civil, defina una clara asignación de responsabilidades para la implementación de los servicios necesarios de asistencia de estos grupos.

Estos esquemas también deben prever mecanismos de monitoreo y evaluación de su funcionamiento que permita rescatar buenas prácticas y corregir desajustes en su funcionamiento.

Para finalizar solo quiero destacar que se han producido importantes avances en la región en el establecimiento de estos mecanismos de referencia, especialmente para ciertos grupos específicos como son las víctimas de la trata de personas. Han sido institucionalizadas

coaliciones, mesas y comités que elaboraron protocolos de intervención y lineamientos específicos para su protección y asistencia.

Más allá de estos avances, persisten desafíos con respecto al establecimiento de marcos legales que aseguren el respeto por los derechos humanos de los migrantes independientemente de su condición migratoria, que permitan des-estigmatizar la migración irregular y que en definitiva permita la el fortalecimiento de sistemas de protección y asistencia efectivos, duraderos y seguros.

La OIM, en su calidad de agencia especializada en la gestión de las migraciones y comprometida con la protección de los derechos humanos de los migrantes renueva su compromiso ante la comunidad internacional para el cumplimiento de tales propósitos.

Muchas gracias.