



Asamblea General

Distr. general
16 de enero de 2018
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

37º período de sesiones

26 de febrero a 23 de marzo de 2018

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos

Nota de la Secretaría

En el presente informe, elaborado en cumplimiento de lo dispuesto en las resoluciones de la Asamblea General 66/164 y 68/181 y en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 16/5 y 25/18, el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, analiza la situación general de las personas que actúan en defensa de los derechos de todas las personas en movimiento. El Relator Especial desea señalar la difícil situación de quienes trabajan en solidaridad con las personas en movimiento y tratan de promover y procurar la protección de los derechos de esas personas. Exhorta a todos los Estados y demás agentes pertinentes a que protejan y promuevan los derechos de los defensores de las personas en movimiento y atiendan a los problemas a que estos se enfrentan.



Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	3
II. Metodología.....	4
III. Definición y marco normativo.....	5
A. Definición de “personas en movimiento”.....	5
B. Defensores de los derechos humanos de las personas en movimiento.....	5
IV. Antecedentes y entorno hostil.....	7
A. Antecedentes.....	8
B. Entorno hostil.....	8
V. Causas fundamentales de las vulneraciones.....	9
A. Mercantilización de los migrantes.....	9
B. Enfoque de la migración desde la perspectiva de la seguridad.....	10
C. Ciudadanía.....	11
VI. Las personas en movimiento como defensoras de los derechos humanos.....	11
A. Desplazamiento debido a violaciones de los derechos de los defensores.....	11
B. Continuación de la labor de defensa de los derechos humanos tras el desplazamiento.....	13
VII. Defensa de los derechos de las personas en movimiento.....	15
A. Falta de acceso a las personas en movimiento.....	15
B. Criminalización y estigmatización de los defensores de las personas en movimiento.....	16
C. Participación de agentes no estatales.....	17
VIII. Creación de un entorno propicio para la defensa de los derechos de las personas en movimiento.....	18
A. Conclusiones.....	18
B. Recomendaciones.....	19

I. Introducción

1. Hace poco más de dos años, en una playa próxima a Bodrum (Turquía) apareció el cuerpo de un niño de 3 años que había sido arrastrado por el mar. El pequeño se había ahogado cuando su familia huía del sangriento conflicto armado en la República Árabe Siria en busca de seguridad. La imagen del cuerpo sin vida de Alan Kurdi movilizó la opinión popular en todo el mundo, lo que condujo a la organización de manifestaciones, y culminó en septiembre de 2016 con la renovación del compromiso de la comunidad internacional respecto de las personas en movimiento en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, aprobada por la Asamblea General en su resolución 71/1. Sin embargo, pese a ese compromiso renovado, las personas, los grupos y las comunidades que defienden los derechos de las personas en movimiento han encontrado enormes dificultades. Los defensores de las personas en movimiento se enfrentan a restricciones sin precedentes, incluidas amenazas y agresiones, denuncias en el discurso público y criminalización. En concreto, se ha detenido y acusado de contrabando de personas a defensores que han salido al mar para rescatar a otras personas en movimiento, y se les han embargado sus embarcaciones. El derecho de las personas en movimiento a defender sus propios derechos está todavía más restringido. Las protestas de quienes huyen de la República Árabe Siria sobre las condiciones de acogida —condiciones que suelen provocar peligrosos movimientos ulteriores— han recibido por respuesta la indiferencia de los medios de comunicación y la represión violenta de la policía. Un entorno tan hostil acalla las voces de quienes tratan de mantener vivo el recuerdo de Alan Kurdi y otros que han muerto cuando atravesaban fronteras, y garantiza que seguirán apareciendo cadáveres de esas personas arrastrados por el mar o enterrados en fosas sin identificar, o que, simplemente, esos cuerpos desaparecerán en cantidades intolerables.

2. En el informe que presentó al Consejo de Derechos Humanos en su 34º período de sesiones (A/HRC/34/52), el Relator Especial señaló su intención de analizar la situación de las personas que actúan en favor de los derechos de los migrantes. El presente informe va más allá de la situación de las personas que actúan en favor de los derechos de los migrantes, y examina la situación más amplia de las personas que actúan en defensa de los derechos de todas las personas en movimiento. El Relator Especial ha reparado en que las restrictivas categorías de “migrante” y “refugiado” y los compartimentos estancos de los tipos de políticas y activismo que esas categorías perpetúan forman parte del problema al que se enfrentan los defensores en esta esfera. En lugar de trabajar a partir de las categorías existentes, de conformidad con la práctica de agentes que van desde organismos de las Naciones Unidas, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), hasta organizaciones de la sociedad civil, como Amnistía Internacional, pasando por observadores de los círculos académicos y jurídicos, el Relator Especial adoptará una categoría de individuos y comunidades definida por una experiencia común: las “personas en movimiento”.

3. En el presente informe, el Relator Especial desea señalar la difícil situación de quienes trabajan en solidaridad con las personas en movimiento y tratan de promover y procurar la protección y la efectividad de sus derechos humanos. Esos defensores, muchos de los cuales son a su vez personas en movimiento, se enfrentan a toda una serie de problemas, derivados de algunos de los aspectos preocupantes de la política migratoria mundial y de la tendencia general hacia el cierre del espacio cívico a los defensores de los derechos humanos. Cabe señalar que muchos defensores de los derechos humanos se convierten personas en movimiento en razón de los riesgos a que hacen frente a consecuencia de su labor de defensa de los derechos humanos; se desplazan a fin de evitar las amenazas y la violencia de los autores de violaciones de los derechos humanos a los que se enfrentan. Cuando se exilian, suelen proseguir con gran dificultad su labor de defensa de los derechos humanos, y pueden dirigir su atención a la defensa de sus propios derechos en el exilio y de los derechos de otras personas en movimiento. Mientras tanto, sus aliados y partidarios se enfrentan a problemas propios, derivados de la ubicación geográfica de las personas en movimiento y de la creciente criminalización y estigmatización de esas personas y de sus defensores. El aumento de la participación de agentes no estatales en los

procesos de migración también crea riesgos adicionales para los defensores de las personas en movimiento.

4. En este contexto, el titular del mandato, en su calidad de Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, exhorta a todos los Estados y demás agentes pertinentes a que protejan y promuevan los derechos de los defensores de las personas en movimiento y a que atiendan a los problemas a que estos se enfrentan en el ejercicio de su derecho fundamental para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos de las personas en movimiento. El Relator Especial espera que el presente informe sirva de guía a todas las partes interesadas en sus esfuerzos por lograr ese importante objetivo, y a la vez recuerda que es fundamental empoderar a los defensores de las personas en movimiento para evitar que se produzcan nuevas tragedias.

II. Metodología

5. Para la elaboración del presente informe se utilizaron fuentes de información tanto primarias como secundarias. Se celebraron una serie de consultas con una amplia gama de interlocutores, incluidos Estados, instituciones nacionales de derechos humanos, expertos internacionales, defensores de los derechos humanos y personas en movimiento. Entre noviembre y diciembre de 2017, el Relator Especial llevó a cabo un sondeo mundial multilingüe para recabar aportaciones de todas las partes interesadas. Respondieron al sondeo 61 partes interesadas, que habían trabajado en 48 Estados diferentes. En noviembre de 2017, el Relator Especial organizó una reunión en la Universidad de York a la que asistieron unos 25 participantes entre defensores de los derechos humanos y expertos internacionales que aportaron experiencias y conocimientos especializados de todo el mundo. Para elaborar el informe se consultó asimismo una gran cantidad de material relativo a los defensores de las personas en movimiento procedente de diversas fuentes, incluidos los Estados, la sociedad civil y el sistema de las Naciones Unidas.

6. El Relator Especial también se basó en su propia experiencia obtenida a través de la información recibida de defensores de los derechos humanos en situación de riesgo que se ocupan de las personas en movimiento, así como en las entrevistas mantenidas con defensores de los derechos humanos en situación de riesgo durante sus numerosos viajes y en otras reuniones. En el período comprendido entre junio de 2015 y mayo de 2017, el mandato recibió un número relativamente bajo de notificaciones relativas a defensores de las personas en movimiento: de las 472 comunicaciones enviadas durante ese período, apenas 15 se emitieron conjuntamente con el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. Este dato muestra que desde hace mucho tiempo los defensores de las personas en movimiento han estado infrarrepresentados en las comunicaciones. El Relator Especial, en colaboración con el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, se propone investigar más a fondo los motivos por los que ese índice es tan bajo, así como crear metodologías que contribuyan a identificar mejor los casos y aumentar el número de comunicaciones relativas a defensores de las personas en movimiento en los próximos meses. En el trabajo de investigación y preparación del presente informe, el Relator Especial ha prestado especial atención a las opiniones y a la situación de las defensoras de los derechos humanos.

7. El Relator Especial expresa su agradecimiento a los numerosos defensores de los derechos humanos que asumieron riesgos extraordinarios ofreciendo sus testimonios para el informe. También da las gracias al Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, que proporcionó una valiosa contribución. Agradece a los Estados y a las instituciones nacionales de derechos humanos sus aportaciones, y al Centro de Derechos Humanos Aplicados de la Universidad de York la asistencia prestada y su apoyo fundamental para la elaboración del informe.

III. Definición y marco normativo

8. Todas las personas tienen derechos humanos. En la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos (Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos¹) no se hace distinción alguna en razón de la nacionalidad o la situación de inmigración: “Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”. Del mismo modo, los instrumentos internacionales en los que se establecen los regímenes internacionales y regionales de derechos humanos amplían su protección a todas las personas sujetas a la jurisdicción de un Estado, independientemente de que sean nacionales o extranjeros, e independientemente de la distancia a la que se encuentren de su lugar de nacimiento.

A. Definición de “personas en movimiento”

9. La expresión “personas en movimiento” se utiliza para designar a los diversos grupos de población que se encuentran en nuevos lugares y las distintas circunstancias de esas personas y comunidades. En algunos casos, el desplazamiento ha sido voluntario, motivado por el deseo de encontrar nuevas oportunidades económicas o nuevos horizontes sociales; en otros, el desplazamiento ha sido forzado por causas como los conflictos armados, la discriminación o las violaciones de los derechos humanos. En realidad, la división entre los desplazamientos voluntarios y los forzados no es clara y resulta difícil de establecer en razón de la multiplicidad de motivos de desplazamiento. La determinación de los grupos y comunidades de personas en movimiento se complica aún más por la diversidad de los perfiles de protección, los motivos del desplazamiento y las necesidades de esas personas.

10. En el presente informe, el Relator Especial utiliza la expresión “personas en movimiento” en sentido amplio para referirse tanto a las personas y las comunidades que se han desplazado y ya están reconocidas en el derecho y las políticas internacionales, como a aquellas que se encuentran en la misma situación pero están fuera de las categorías reconocidas oficialmente. Son personas en movimiento los refugiados, los migrantes internos e internacionales, los desplazados internos, las víctimas de la trata y el contrabando de personas y los apátridas. También lo son las personas que tratan de reunirse con sus familiares, las comunidades indígenas desplazadas que desean regresar a sus hogares ancestrales y todas las demás personas que, por cualquier motivo, se encuentran en un lugar nuevo. Las personas en movimiento pueden haber migrado en el marco de un patrón predecible y bien establecido, como el del trabajo agrícola estacional, o a causa de un fenómeno nuevo y dinámico, como el cambio climático.

11. Las personas en movimiento también se enmarcan en muchas otras categorías —pueden ser niños, madres, trabajadores o personas con discapacidad—, algunas de las cuales comportan protecciones jurídicas adicionales. Sin embargo, esas categorías, incluido el género, también pueden concurrir y generar aislamiento y nuevas vulnerabilidades para las personas, los grupos y las comunidades. En cualquier caso, todas las personas en movimiento comparten una situación común: se encuentran individual y colectivamente lejos de sus hogares anteriores, en nuevas comunidades al otro lado de fronteras jurídicas, económicas, sociales o políticas. Las personas en movimiento constituyen una categoría diversa de personas y comunidades unidas por su experiencia común de movimiento.

B. Defensores de los derechos humanos de las personas en movimiento

12. La expresión “defensores de los derechos humanos” se refiere a personas o grupos que, a título personal o profesional y de manera pacífica, tratan de proteger y promover los

¹ Resolución 53/144 de la Asamblea General, anexo.

derechos humanos. Los defensores se distinguen ante todo por su labor, en concreto por sus acciones destinadas a proteger los derechos humanos. Su derecho a ejercer esos derechos y libertades fundamentales, así como los derechos a la libertad de reunión y de asociación pacíficas, a la participación en los asuntos de la sociedad y a la libertad de opinión y de expresión, están firmemente establecidos en el sistema internacional de derechos humanos. En la Carta Internacional de Derechos Humanos² no se hace ninguna distinción con respecto a esos derechos por motivos de nacionalidad o lugar de nacimiento³.

13. El Relator Especial ha decidido adoptar una definición amplia e inclusiva de defensores que trabajan en el ámbito de las personas en movimiento, de manera que englobe a comunidades y personas afectadas, abogados, jueces y miembros de la comunidad académica. También puede incluir a cargos públicos, funcionarios, miembros del sector privado (por ejemplo, los empleados del sector privado a los que los Estados recurren cada vez más para remediar la situación de las personas en movimiento) y denunciantes de irregularidades. Los defensores de los derechos humanos que trabajan en cuestiones de las personas en movimiento suelen ser personas comunes que han sido desplazadas o han emigrado voluntariamente, o que han sido testigos del sufrimiento de las personas en movimiento; incluso pueden no ser conscientes de que están actuando como defensores de los derechos humanos. Lo que tienen en común los integrantes de este grupo amplio y diverso es que llevan a cabo actividades pacíficas para remediar la situación de las personas en movimiento.

14. Aunque se reconozca el derecho soberano de los Estados a definir sus políticas migratorias, ese derecho está restringido por las obligaciones contraídas voluntariamente por los Estados en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. Si bien existen diversos acuerdos internacionales relativos a determinados grupos ampliamente reconocidos, como los refugiados y los trabajadores migrantes, todas las personas en movimiento y sus aliados tienen los mismos derechos humanos universales enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. El derecho internacional de los derechos humanos prohíbe la discriminación por motivos de nacionalidad; los órganos creados en virtud de tratados encargados de interpretar los instrumentos fundamentales del régimen internacional de derechos humanos y supervisar su aplicación han emitido directrices claras según las cuales tanto los ciudadanos como los no ciudadanos —y, por ende, todas las personas en movimiento— deben poder gozar sin discriminación de los derechos enunciados en los tratados. En los casos en que se prevé la restricción de los derechos de las personas en movimiento, el derecho internacional de los derechos humanos exige que las restricciones se adopten en respuesta a una necesidad pública o social acuciante, persigan un objetivo legítimo y sean proporcionales a ese objetivo. Con demasiada frecuencia, la restricción del derecho de las personas en movimiento a defender sus derechos, o las limitaciones impuestas a los defensores de los derechos humanos que defienden los derechos de esas personas, no cumplen uno o más de esos requisitos.

15. Algunas personas en movimiento se benefician también de los derechos adicionales que les confiere la causa de su desplazamiento o su pertenencia a otras categorías. En el primer caso figuran los refugiados, los apátridas, los trabajadores migrantes (y sus familiares), los desplazados internos y las víctimas del contrabando o la trata de personas. Las otras categorías mencionadas incluyen a las mujeres, los niños, los grupos raciales y las personas con discapacidad. Esos derechos están consagrados en tratados internacionales y regionales, y también se reconocen cada vez más en el derecho internacional consuetudinario.

16. Si bien muchas de las normas relativas a los derechos de las personas en movimiento y los defensores de esas personas se han establecido a nivel internacional, cabe destacar la

² Abarca la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus protocolos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

³ Solo se hacen distinciones por motivos de nacionalidad en tres de los derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos, a saber, el derecho a participar en los asuntos políticos y a votar, el derecho a la libertad de circulación y, en algunas circunstancias, los derechos económicos. En todos los casos las distinciones deben interpretarse de manera restrictiva. Véase, por ejemplo, la resolución 40/144 de la Asamblea General.

importante labor que han llevado a cabo las organizaciones regionales. En muchos casos, los tratados regionales han ampliado las protecciones ofrecidas por los instrumentos internacionales, en particular las previstas para los refugiados y los desplazados internos. Además, las instituciones regionales de derechos humanos han contribuido significativamente a la formulación de nuevas situaciones del derecho internacional consuetudinario. A este respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han emitido decisiones históricas en relación con los derechos de los migrantes indocumentados. La Organización Internacional del Trabajo también ha realizado una labor fundamental elaborando instrumentos internacionales relativos a determinados sectores de empleo en los que los trabajadores migrantes suelen ser explotados, el más reciente de los cuales ha sido el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189), y formulando normas mundiales sobre los derechos de los migrantes en situación irregular.

17. Como ocurre con el derecho internacional de los derechos humanos en términos más generales, los derechos enunciados en la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, en particular las libertades fundamentales de reunión, expresión y asociación, también protegen a todas las personas. En el primer párrafo de la Declaración se reafirma la importancia que reviste la observancia de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas para la promoción y la protección de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los seres humanos en todos los países del mundo. En virtud de la Declaración, todos los defensores de los derechos humanos, independientemente de sus orígenes y de las cuestiones a las que se dediquen, tienen derecho a debatir y participar libremente en las negociaciones sobre nuevos marcos y a interactuar con las instituciones nacionales e internacionales de derechos humanos. El derecho internacional de los derechos humanos exige que los Estados respeten, protejan y hagan efectivos los derechos de los defensores. La importancia del derecho a defender los derechos humanos de las personas en movimiento se reafirmó recientemente en el informe relativo a los principios y orientaciones prácticas sobre la protección de vulnerabilidad (A/HRC/37/34); de conformidad con el principio 18, los Estados deben “respetar y apoyar las actividades de los defensores de los derechos humanos que promueven y protegen los derechos humanos de los migrantes”.

18. Una importante novedad reciente del marco normativo relativo a las personas en movimiento ha sido la citada Declaración de Nueva York. Además, la comunidad internacional está negociando dos pactos mundiales, uno sobre los refugiados y otro sobre la migración segura, ordenada y regular. Esos instrumentos internacionales tratarán de consolidar las obligaciones internacionales respecto de las personas en movimiento y ofrecer respuestas más amplias y coordinadas a los problemas que plantea la migración en masa tanto para los Estados como para las personas en movimiento. Lamentablemente, los defensores de los derechos humanos no han figurado en grado suficiente en los debates sobre dichos instrumentos, ni en los relativos al marco de respuesta integral, los planes de acción y los mecanismos de vigilancia asociados. Los defensores son una demostración fundamental de la solidaridad con las personas en movimiento, como se afirma en la Declaración de Nueva York. Tanto los defensores de las personas en movimiento como los Estados y otros interlocutores de las negociaciones en curso deberían aceptar la invitación que se hace en la Declaración de Nueva York a la sociedad civil, incluidas las organizaciones de refugiados y migrantes, a que participe en alianzas de múltiples interesados para apoyar los esfuerzos por cumplir los compromisos asumidos.

IV. Antecedentes y entorno hostil

19. El número de personas en movimiento está aumentando a niveles sin precedentes y nada indica que vaya a disminuir. Aunque las personas en movimiento aportan recursos sociales y económicos y nuevas ideas a las comunidades a las que se incorporan, no siempre son bienvenidas. Además, los defensores de las personas en movimiento desempeñan su labor en un entorno cada vez más hostil, caracterizado, en general, por el cierre del espacio cívico y, más concretamente, por las agresiones y las amenazas contra los

defensores de los derechos humanos. En un entorno como ese, los defensores de las personas en movimiento se enfrentan a dificultades particulares debido a la naturaleza tanto de las causas que defienden como de las actividades que llevan a cabo en el marco de su labor de defensa.

A. Antecedentes

20. Diversos agentes, desde analistas de la comunidad académica hasta el Secretario General, se han referido a la época actual como la “era de las migraciones”. Aunque es cierto que la migración está en el origen de la historia de la humanidad, las repercusiones de los desplazamientos de personas, tanto para la comunidad internacional como para las comunidades locales de todo el mundo, han alcanzado niveles sin precedentes. La salida de personas de la República Árabe Siria y los desplazamientos internos en el país han redirigido la atención de la comunidad internacional hacia la difícil situación de los refugiados y otras personas desplazadas, cuyas cifras mundiales han llegado a niveles que no se registraban desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, los desplazados por la fuerza representan solo una pequeña parte de los aproximadamente 250 millones de personas que viven en un país distinto del de su nacimiento, cifra que ha aumentado más de un 40% con respecto a la registrada en el año 2000. La migración afecta a todas las zonas del mundo, y cada vez es más frecuentes en el interior de los Estados en todas las regiones del mundo.

21. Si se suman los migrantes internacionales y los migrantes internos (personas que permanecen en su país de nacimiento, pero viven fuera de la región en la que nacieron), actualmente hay más de mil millones de personas en movimiento. Algunos Estados, como Colombia, donde, pese al reciente acuerdo de paz, el número de desplazados internos supera los 7 millones, se enfrentan a situaciones prolongadas de desplazamiento interno. Otros Estados, como China, que actualmente experimenta un desarrollo significativo y una tendencia a la urbanización, han de gestionar un número cada vez mayor de migrantes internos. El número de migrantes internos también está aumentando a medida que muchas sociedades emprenden su propio desarrollo y urbanización. Comunidades que se consideraban profundamente arraigadas hace solo algunos decenios han sido desplazadas a causa de grandes proyectos de desarrollo, daños ambientales y el cambio climático. Las personas en movimiento representan actualmente una séptima parte de la población mundial, de modo que la experiencia de la migración se está convirtiendo en algo habitual y está teniendo un efecto profundo y duradero en la organización de la sociedad y la cultura⁴.

22. Lamentablemente, la respuesta a la migración no siempre es positiva. Con demasiada frecuencia, debido a arraigados intereses, la migración se utiliza para reforzar su control fomentando la desconfianza hacia los recién llegados y las actitudes xenófobas. Esto puede aumentar el riesgo de violencia sexual y de género contra las mujeres en movimiento (y las defensoras de los derechos humanos). Los líderes políticos utilizan a las personas en movimiento como víctimas propiciatorias y las culpan de problemas sociales y económicos que son mucho más profundos. La violencia xenófoba puede emplearse como instrumento para influir en los resultados electorales. En demasiadas ocasiones, los medios de comunicación se limitan a reproducir o amplifican esas representaciones demasiado simplistas y sumamente inexactas de las personas en movimiento. Algunos Estados tratan de restringir el acceso a la migración imponiendo requisitos de registro, limitando las prestaciones ofrecidas a los recién llegados y estableciendo controles fronterizos, en particular fijando estrictas condiciones de residencia local y aplicando regímenes de visados internacionales.

B. Entorno hostil

23. Los problemas a los que se enfrentan los defensores de las personas en movimiento surgen en el marco del fenómeno más general de la reducción del espacio de la sociedad

⁴ Organización Internacional para las Migraciones, “Migration in the world” (puede consultarse en www.iom.sk/en/about-migration/migration-in-the-world).

civil. Los defensores de los derechos humanos hacen frente a una red cada vez más compleja y coordinada de restricciones en su labor que representan una amenaza existencial para las sociedades libres y abiertas. Aunque cada agresión a un defensor tiene lugar en un contexto específico, y puede y debe recibir una atención diferenciada, el Relator Especial está convencido de que esos incidentes no son actos aislados, sino que desvelan el carácter más amplio y concertado de las agresiones contra quienes tratan de hacer realidad el ideal de la Declaración Universal de Derechos Humanos de crear un mundo libre de temor y de miseria. Las tácticas empleadas se ajustan a patrones claros, y van desde la copia flagrante de leyes que limitan la libertad de las organizaciones no gubernamentales hasta la restricción del acceso a recursos, pasando por las amenazas y las represalias violentas dirigidas contra los defensores de los derechos humanos cuyas actividades ponen en peligro los intereses creados. Además, la comunidad internacional no ha respondido a las preocupaciones que el Relator Especial ha expresado reiteradamente a este respecto desde el establecimiento del mandato.

24. Algunos aspectos de la reducción del espacio de la sociedad civil plantean dificultades particularmente grandes para las personas en movimiento y los defensores que actúan en su favor. La caracterización de los defensores como “agentes extranjeros”, por ejemplo, refuerza el discurso de que las personas en movimiento y sus aliados representan una amenaza de sedición. Asimismo, las normas de financiación extranjera suelen restringir el acceso de las personas en movimiento a sus recursos propios o a otros tipos de recursos en el extranjero. Muchos Estados se quejan de la “carga” injusta que suponen las personas en movimiento, y a la vez restringen el acceso a los fondos procedentes del extranjero, que podrían ser utilizados por los defensores para subsanar mejor algunas de las dificultades a las que se enfrentan tanto las personas en movimiento como las comunidades de acogida.

25. Además, el debate sobre la reducción del espacio de la sociedad civil no debería ocultar la realidad de que la represión de la sociedad civil, y de los defensores de los derechos humanos, no es uniforme. Algunos defensores se han enfrentado a dificultades y peligros de larga data, muy anteriores a la reciente tendencia mundial. En el contexto del presente informe, las personas en movimiento como defensoras de sus propios derechos llevan mucho tiempo privadas del derecho a tener una voz, excluidas del discurso político por ser extranjeras y no ciudadanas. Siguen siendo objeto de muchas más amenazas y agresiones que sus defensores y aliados. El espacio de la sociedad civil no solo se ha reducido, sino que está prácticamente cerrado para las personas en movimiento que tratan de defender sus derechos.

V. Causas fundamentales de las vulneraciones

26. Más allá de la reducción del espacio de la sociedad civil, existe un conjunto de distintos fenómenos económicos, sociales y políticos subyacentes a los problemas a los que se enfrentan los defensores de las personas en movimiento. El maltrato que sufren esos defensores es inseparable de la mercantilización de las personas cuyos derechos defienden, el giro del discurso público hacia un enfoque de seguridad, en lugar de humanitario, respecto de las personas en movimiento, y la utilización represiva de la ciudadanía y la situación jurídica para privar a las personas en movimiento de los derechos que les corresponden.

A. Mercantilización de los migrantes

27. La mano de obra migrante constituye un recurso económico del que se benefician tanto las jurisdicciones receptoras, mediante la ampliación del mercado laboral, como las emisoras, mediante la recepción de valiosas remesas. La comunidad internacional es cada vez más consciente del vínculo que existe entre la migración y el desarrollo. El Banco Mundial, otras instituciones financieras internacionales y los procesos intergubernamentales internacionales, como el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, contribuyen activamente a promover como medio de desarrollo los programas de trabajadores migrantes temporales y de exportación de mano de obra. Considerar a las personas en movimiento como una cuestión económica ha conducido a una serie de

políticas y prácticas que, con demasiada frecuencia, tratan a esas personas como mercancías silenciosas destinadas a ser explotadas en el mercado laboral nacional. Las personas en movimiento son incorporadas al mercado de trabajo internacional en condiciones restrictivas; su capacidad para ejercer su fuerza de trabajo puede aprovecharse más plenamente, ya que escapan del desempleo o el subempleo en sus regiones o países de origen, pero las condiciones de ese aprovechamiento están circunscritas. En realidad, las personas en movimiento son incorporadas a la economía en condiciones no muy diferentes a las de otros insumos del proceso de producción; su capacidad para ejercer su fuerza de trabajo no es más que una mercancía.

28. Una consecuencia importante de esta mercantilización es la precariedad: con frecuencia, las políticas relativas a las personas en movimiento las dejan deliberadamente con un estatus únicamente temporal o incierto. Las personas en movimiento se enfrentan a condiciones de incertidumbre, desempoderamiento, vulnerabilidad e insuficiencia. Por su situación de no pertenencia, son excluidas de las protecciones de los derechos laborales y sociales obtenidas con tanto esfuerzo. Los regímenes de inmigración suelen agravar y perpetuar su precaria situación; por ejemplo, la situación de inmigración de un trabajador migrante a menudo está vinculada a su contratación por un único empleador, sujeta a revisión periódica o condicionada a la opinión del empleador sobre si esa persona ha sido un “buen” trabajador. Las sociedades de acogida suelen explotar o alimentar el miedo de las personas en movimiento a ser descubiertas, detenidas o expulsadas para evitar que se quejen, protesten o se movilicen. Las personas en movimiento que se encuentran en situación irregular a menudo se hallan atrapadas en esa condición por la falta de oportunidades para regularizarla, lo que conduce a una mayor vulnerabilidad. La precariedad prolongada que experimentan muchas personas en movimiento supone un obstáculo tanto para ellas, en sus esfuerzos por defender sus propios derechos, como para los defensores tradicionales que actúan en su favor, por ejemplo los sindicatos.

B. Enfoque de la migración desde la perspectiva de la seguridad

29. Cada vez es más frecuente que la migración se enfoque desde la perspectiva de la seguridad nacional. Las referencias en el discurso a la “crisis” y a las amenazas existenciales para la comunidad predisponen a los Estados y otros agentes a responder con medidas urgentes o extraordinarias. Representar a las personas en movimiento como un problema de seguridad es un acto político y sirve a intereses particulares, en particular otorgando legitimidad política a actuaciones inusuales del Estado y apoyando programas políticos partidistas. Lo irónico es que muchas personas se convierten en personas en movimiento porque su propia seguridad se ve amenazada, por causas como la pobreza económica, la represión política y los conflictos armados. Algunos Estados han sometido deliberadamente la migración a los imperativos de la seguridad para promover sus propios fines políticos; por ejemplo, el Gobierno de Hungría enjuició por terrorismo a un migrante de la República Árabe Siria porque había utilizado un megáfono para pedir a la policía que se comunicara con los refugiados y los migrantes en la frontera, y porque había lanzado tres objetos contundentes contra los agentes. La fiscalía utilizó como víctima propiciatoria a una persona por una cuestión de mucho mayor alcance y trató de presentar como peligrosas no solo a las personas en movimiento, sino también a quienes tratan de defender sus derechos.

30. Con demasiada frecuencia se olvida que esas respuestas, y los fenómenos conexos del nacionalismo y la xenofobia, también pueden considerarse una amenaza para el Estado, sus intereses y sus valores. La protección de los derechos de las personas en movimiento puede constituir una expresión de los valores nacionales fundamentales, una demostración de solidaridad con los aliados y una respuesta frente a las políticas extremistas destructivas. Por consiguiente, aunque la retórica de la seguridad puede utilizarse para justificar una política de migración más estricta, también puede emplearse para legitimar acciones extraordinarias en favor de los migrantes.

C. Ciudadanía

31. Si bien los derechos humanos son universales, algunos Estados (y agentes privados) suelen establecer diferencias entre los ciudadanos y los no ciudadanos. En el discurso público y en los debates políticos se retoma esa distinción entre los “locales”, que son acreedores de esos derechos, y los “recién llegados”, que no lo son. El movimiento internacional de derechos humanos (y muchas de sus ramificaciones nacionales) tiene sus raíces en las luchas nacionales por la independencia y la libre determinación. Pese a las declaraciones de universalidad, el movimiento ha encontrado fuerza históricamente en el discurso que vincula los derechos con la ciudadanía y la pertenencia. Aunque ese discurso puede fomentar el apoyo a los derechos humanos, lo hace a expensas de los derechos de los no nacionales y otras personas en movimiento que luchan por reivindicar su pertenencia. Además, las leyes de ciudadanía, por su propia naturaleza, suelen estar politizadas, y frecuentemente son redactadas por los grupos dominantes. Por tanto, son inherentemente problemáticas como base para negar los derechos de los grupos no dominantes.

32. Como muchos han señalado, la idea de ciudadanía se ha convertido en la práctica en una “burocracia inmensa y proliferante de la que emanan categorías de personas marginadas, excluidas o inhabilitadas para acceder a la ciudadanía y a los derechos que de ella se derivan”⁵. Se ha creado una brecha infranqueable entre el ideal de profundizar la democracia mediante la ciudadanía y la abyección de excluir a grupos de población “ilegales” de los derechos y la protección vinculados a la ciudadanía mediante la aplicación de medidas de control de la inmigración a menudo crueles e inhumanas. Paradójicamente, en un momento en el que la ciudadanía se está convirtiendo en un instrumento utilizado para controlar y explotar a las personas en movimiento, el capital financiero se mueve casi sin restricción alguna. No obstante, gran parte de la labor de activismo llevada a cabo por las personas en movimiento o en favor de estas sigue teniendo como principal objetivo la ciudadanía plena. De manera inadvertida, esto puede reforzar la correlación entre los ciudadanos y los no ciudadanos. Algunos defensores de las personas en movimiento, especialmente los activistas del movimiento *sans papiers*, siguen una estrategia contraria: reclaman la ciudadanía y, al mismo tiempo, la cuestionan críticamente como sistema de gobernanza y control. La lucha de los defensores de las personas en movimiento no puede y no debe reducirse a la reivindicación de la ciudadanía, sino que debe desmarcarse como una crítica a los fundamentos éticos de la ciudadanía.

VI. Las personas en movimiento como defensoras de los derechos humanos

33. Las propias personas en movimiento pueden ser defensoras de los derechos humanos. A veces, sus desplazamientos se deben a las amenazas y los riesgos derivados de la labor de defensa de los derechos humanos que han llevado a cabo en sus países. Otras veces, quienes ya son personas en movimiento se convierten en defensoras de los derechos humanos tras sufrir o presenciar violaciones de esos derechos. En ambos casos, las personas en movimiento que son defensoras se enfrentan a dificultades particulares a consecuencia de su desplazamiento y de las restricciones y la vulnerabilidad que sufren por su condición de personas en movimiento.

A. Desplazamiento debido a violaciones de los derechos de los defensores

34. Las violaciones de los derechos humanos —que pueden ir desde la represión activa de opositores políticos hasta, más frecuentemente, la denegación de oportunidades económicas— son una causa habitual de migración. Al igual que los miembros de las sociedades en las que llevan a cabo su labor, los defensores de los derechos humanos son víctimas de esas violaciones y, en muchos casos, a raíz de ellas se convierten en personas

⁵ Imogen Tyler, “Designed to fail: A biopolitics of British citizenship”, *Citizenship Studies*, vol. 14, núm. 1, págs. 61 a 74.

en movimiento. Dicho más claro, algunos defensores se ven obligados a huir a causa de las amenazas y la violencia.

35. Como señaló el Relator Especial en su informe anterior (A/HRC/31/55), las iniciativas de reubicación de los Estados y de la sociedad civil han permitido a los defensores alejarse del peligro inmediato y disponer de algo de tiempo para descansar y darse un respiro. En algunos casos, los defensores encuentran seguridad en otra ubicación dentro de su propio país, mientras que otras veces tienen que buscar refugio en el extranjero. Las iniciativas de reubicación pueden adoptar diferentes formas: desde el refugio de emergencia en albergues hasta el alojamiento temporal ofrecido por organizaciones solidarias de la sociedad civil o los programas de ciudades seguras, pasando por las becas de estudios o de investigación en universidades. En todos esos casos, los defensores de los derechos humanos se convierten en personas en movimiento para conseguir protección. Se requiere más apoyo para esas iniciativas y deben definirse y promoverse buenas prácticas, en particular con respecto al bienestar psicosocial de los defensores que se acogen a esas iniciativas y la gestión de la transición, el retorno o el exilio de carácter más permanente. Los Estados, el ACNUR y otros agentes deben velar por que sus acciones y políticas apoyen, en lugar de menoscabar, ese enfoque ascendente de la protección por la propia sociedad civil.

36. La migración forzada es una opción que muy pocos eligen, incluidos los defensores de los derechos humanos en situación de riesgo. Como observó un defensor con el que se entrevistó el Relator Especial, “no me gusta la idea de ser un refugiado. No quiero irme del país porque quería mejorarlo”. Los defensores, al igual que otras personas, suelen considerar el desplazamiento como último recurso y, lamentablemente, como una vía para la pobreza, la inseguridad y la irrelevancia. Los movimientos de derechos humanos se esfuerzan por encontrar sitio para las voces de los desplazados, y quienes se quedan en el país a menudo ven con desdén y sospecha a sus colegas que buscan refugio en el extranjero. Incluso en el exilio pueden persistir las amenazas de los gobiernos de origen y la persecución por otros agentes, y los familiares, amigos y colegas que se quedan en el país pueden ser sometidos a presiones.

37. Los regímenes de protección de las personas en movimiento, incluida la protección ofrecida por el régimen internacional de los refugiados, son a menudo demasiado inciertos e individualizados, de manera que exponen a los defensores a largos períodos de inseguridad y no abordan las necesidades más generales de sus comunidades. Los defensores exiliados, en un esfuerzo por reconstruir sus vidas, aceptan con frecuencia empleos para los que no se requiere un alto nivel de cualificación, lo que a menudo también los obliga a renunciar a sus derechos humanos. Ese tipo de situaciones representan una derrota no solo para los defensores a nivel personal, sino también para el movimiento de derechos humanos en su conjunto, ya que se pierden valiosos conocimientos, recursos y capacidad de activismo. Aunque las directrices nacionales y regionales sobre la protección de los defensores de los derechos humanos suelen prever la facilitación de la protección internacional en el extranjero para los defensores que se encuentran en situación de riesgo, en la práctica, esas promesas tardan en materializarse y la concesión de la protección está sujeta a un grado excesivo de discrecionalidad. Los regímenes de visados de los Estados también obstaculizan las iniciativas de reubicación internacional temporal de la sociedad civil. Los Estados pueden imponer prohibiciones generales de emisión de visados para determinadas nacionalidades o disuadir a las instituciones de la sociedad civil de participar en esas iniciativas, por ejemplo, estableciendo largos procesos que hagan que la reubicación mediante una iniciativa de ese tipo sea una respuesta inviable ante una amenaza inmediata, o fijando tasas elevadas para la solicitud de visados. Las políticas de concesión de visados también pueden discriminar a las defensoras de los derechos humanos que tratan de reubicarse temporalmente con sus familias.

38. Muy frecuentemente los defensores de los derechos humanos que huyen al exilio ven denegadas sus solicitudes de inscripción en los registros del ACNUR y de los Estados durante meses, años o incluso indefinidamente, y se enfrentan a que las decisiones sobre sus casos sean adoptadas por agentes que no están familiarizados con los fundamentos de las reclamaciones que formulan en calidad de defensores de los derechos humanos en situación de riesgo. Los encargados de adoptar las decisiones casi siempre carecen de

capacitación y orientaciones específicas para responder a las solicitudes de protección de los defensores de los derechos humanos en situación de riesgo. Solo en unas pocas decisiones sobre la concesión de asilo de las que se ha informado se menciona a los defensores; la referencia a la situación de los defensores de los derechos humanos en la documentación sobre el país de origen utilizada para la adopción de decisiones sobre la concesión de asilo es poco sistemática, y el ACNUR no ha impartido orientaciones de carácter universal sobre la protección que el régimen internacional de los refugiados ofrece a los defensores de los derechos humanos en situación de riesgo. La incertidumbre creada por la falta de reconocimiento y por el proceso de determinación de la condición de refugiado puede mitigarse si el ACNUR y los Estados se comprometen a inscribir sin demora a los solicitantes y, seguidamente, llevar a cabo diligencias imparciales y rigurosas para adoptar una decisión respecto de su condición.

B. Continuación de la labor de defensa de los derechos humanos tras el desplazamiento

39. Los defensores de los derechos humanos que pasan a ser personas en movimiento se enfrentan a dificultades y amenazas que obstaculizan la continuación de su activismo y su capacidad para desarrollar su labor de defensa de los derechos humanos. Ello incluye una mayor vulnerabilidad, restricciones de sus derechos como defensores de los derechos humanos y, en algunos casos, incluso mayores riesgos en el exilio.

1. Vulnerabilidad asociada a la condición de persona en movimiento

40. Las personas en movimiento se enfrentan a numerosas restricciones. Por lo general solo se les autoriza una permanencia temporal o se ven obligadas a vivir en situación irregular, bajo la constante amenaza de ser detenidas, recluidas y expulsadas. Con frecuencia también se enfrentan a restricciones respecto del tipo de empleo al que pueden acceder y los lugares donde pueden vivir y a los que pueden viajar. Las diferencias culturales y lingüísticas pueden aislarlos de la comunidad de acogida, y pueden carecer de capital y redes sociales en su nuevo hogar. Todos estos factores hacen que seguir trabajando como defensor en el exilio resulte extremadamente difícil; por ejemplo, varios defensores que han huido de África Central a Uganda señalaron que se sentían aislados de los defensores de los derechos humanos y de los mecanismos de protección de los refugiados por ser de otro país o región de origen, y por no hablar con fluidez el idioma local.

41. Las personas en movimiento, especialmente las que se encuentran en una situación precaria (por ejemplo, los trabajadores migrantes temporales o los solicitantes de asilo), no suelen protestar o movilizarse para impugnar la explotación de la que son objeto, ya que temen sufrir represalias por parte de los organismos humanitarios, los agentes de contratación, los empleadores y el Estado; no pueden permitirse que se les deniegue la condición de refugiado, que se les despidan, que se les expulse a su país de origen o que se les prive de la posibilidad de trabajar en el extranjero en el futuro, ya que ello supondría el fin del proyecto de migración en el que ya han invertido tanto. Los defensores que han huido corren mayor riesgo de ser devueltos, ya que su país de origen puede intentar conseguir que los disidentes vuelvan, ya sea oficialmente mediante presión diplomática o subrepticamente mediante operaciones en el extranjero de los agentes de seguridad del Estado.

42. Los defensores que continúan su labor en el exilio se enfrentan a una falta crónica de protección. La policía y otros funcionarios estatales pueden proyectar hacia las personas en movimiento la misma xenofobia y hostilidad que impera en las comunidades de acogida; los defensores exiliados pueden carecer de capital y redes sociales y de conocimientos sobre las políticas y prácticas locales que les permitan obtener protección de las autoridades locales. El ACNUR y las organizaciones humanitarias, a quienes a menudo se dirige la labor de activismo de esos defensores, pueden, en el mejor de los casos, concederles una importancia relativa y, en el peor, considerar que no merecen que se les reconozca la condición o que se les presten servicios. Aunque las actividades de protección del ACNUR están al límite de su capacidad, los defensores en el exilio pueden enfrentarse a problemas particulares al tratar de obtener protección debido a la creencia de que su riesgo merece

menos atención por haber sido asumido voluntariamente o por estar motivado por el interés propio. Las defensoras de los derechos humanos son especialmente vulnerables ante la falta de protección.

43. Así pues, muchas de esas personas que viven en condiciones de inseguridad crónica no están dispuestas a hablar públicamente de sus circunstancias individuales. Ahora bien, los medios de comunicación siempre buscan “historias de interés humano” y rara vez se harán eco de un asunto si no gira en torno a un relato personal. Esto se ha traducido en una mayor reducción del debate público sobre el tratamiento de las personas en movimiento. La vulnerabilidad de los defensores exiliados puede llevarlos a perder el control de sus historias, incluso cuando trabajan con defensores locales de los derechos humanos o periodistas solidarios. Las condiciones a las que se enfrentan, en particular si se encuentran en detención, pueden privarlos de su dignidad y predisponer en su contra el debate popular sobre su situación. Como señaló al Relator Especial un defensor que trabaja en circunstancias extremadamente difíciles, “han intentado acabar conmigo porque saben que, si se me viera de este modo, las cosas serían diferentes... Si se me hubiera concedido antes el respeto que merezco, habría podido resistir con mucha más fuerza, habría podido luchar con mucha más intensidad”. En términos más generales, la opinión de las personas en movimiento no se suele tener suficientemente en cuenta al decidir qué historias se deben publicar, qué relatos se deben presentar y qué imágenes se deben utilizar. Los defensores de las personas en movimiento tienen que estar dispuestos a debatir la dimensión ética de su labor, y a escuchar y apoyar las voces de los defensores exiliados.

2. Restricciones de los derechos de las personas en movimiento

44. La capacidad de las personas en movimiento para protestar ejerciendo su libertad de expresión, asociación o reunión pacífica está demasiado restringida. Por ejemplo, con arreglo al artículo 7 de la recientemente revisada Ley de Orden Público de Singapur, se puede denegar la autorización para la celebración de una reunión pública si alguno de los participantes no es nacional de Singapur. Ello ha obligado a los organizadores a establecer lo que en la práctica constituyen puntos de control de inmigración a la entrada de los lugares de protesta y ha silenciado la voz de la cuarta parte de los residentes de Singapur, que no son nacionales y, por consiguiente, no pueden manifestarse sobre cuestiones que atañen a su vida cotidiana en el país. Hay que decir claramente que ninguna disposición del derecho internacional justifica que se prive totalmente de sus derechos de reunión a los no nacionales.

45. En muchos casos, las leyes laborales locales no prevén la posibilidad de que las personas en movimiento presenten demandas, especialmente si la persona se encuentra en situación irregular, y esas demandas tardan tanto en resolverse que las personas en movimiento se ven obligadas a aceptar acuerdos extrajudiciales o retiran las quejas. En algunos países, en contravención de las normas internacionales del trabajo, la negociación colectiva y la afiliación sindical se limitan en la práctica a los nacionales.

46. Las personas en movimiento que actúan como defensoras de los derechos humanos a menudo se enfrentan a obstáculos adicionales para participar en los debates y las consultas internacionales. La continuación de su labor en el exilio está sujeta a su vinculación, mediante la afiliación y la participación, a movimientos u organizaciones regionales e internacionales. Sin embargo, puede resultar imposible para esas personas participar plenamente en las reuniones y aprovechar las oportunidades de promover su causa—incluso ante el Consejo de Derechos Humanos— debido a las restricciones establecidas en materia de visados o para la renovación de los documentos de viaje caducados. Otro elemento que afecta desproporcionadamente a los defensores de los derechos humanos exiliados son los controles de salida de su país de residencia, que pueden dar lugar a que sean sancionados si se descubre una situación irregular o a que se les impida el retorno.

3. Especial vulnerabilidad de ciertas categorías de defensores exiliados

47. Algunos defensores que se convierten en personas en movimiento se enfrentan a un riesgo más elevado debido a un aspecto de su identidad o a la naturaleza de las cuestiones a las que se dedican. Las defensoras de los derechos humanos que se ven obligadas a huir a menudo se hallan ante un dilema: huir solas las expone a mayores niveles de vulnerabilidad

y estigmatización social, pero exiliarse con sus hijos puede resultar todavía más complicado y, muy probablemente, limitará su capacidad para continuar su labor de defensa de los derechos humanos. Los defensores LGBTI también pueden encontrarse en una situación de especial vulnerabilidad en el exilio, en particular en los campamentos de refugiados, donde su orientación sexual e identidad de género conllevan estigma social y riesgos y la falta general de privacidad les impide mantener su condición en secreto. Los funcionarios del Estado, las organizaciones humanitarias e incluso los defensores en la nueva comunidad de acogida pueden mostrarse indiferentes o activamente hostiles ante la vulnerabilidad especial de esos defensores que se convierten en personas en movimiento.

48. La frecuente utilización por algunos Estados de disposiciones para el cese de la protección de los refugiados paraliza a los defensores de los derechos humanos exiliados y les impide continuar sus actividades. Ese tipo de políticas socavan la capacidad de los defensores exiliados y oponen obstáculos innecesarios a la labor que desarrollan para mejorar sus comunidades. Los defensores de los derechos humanos que se quejan del trato que han recibido ellos mismos u otras personas en movimiento suelen sufrir represalias, que pueden consistir en que se les deje de reconocer su condición, se les expulse de los campamentos de refugiados o se les niegue el acceso al reasentamiento.

49. Algunas personas en movimiento son especialmente vulnerables debido a las circunstancias en que se encuentran en su nuevo lugar de residencia. Los trabajadores domésticos que viven en el domicilio de su empleador, que en muchos lugares proceden exclusivamente de las filas de los migrantes internacionales, están particularmente expuestos a la supervisión, el control y la coacción a causa de su aislamiento, su alto grado de dependencia respecto de su empleador, el carácter privado de su lugar de trabajo y las restricciones interrelacionadas en cuanto a su libertad de circulación. Además, los trabajadores domésticos migrantes que tratan de defender sus derechos pueden sufrir represalias que los lleven a perder automáticamente el reconocimiento de su condición y, a la vez, los dejen sin hogar.

VII. Defensa de los derechos de las personas en movimiento

50. Las personas en movimiento cuentan con numerosos aliados, tanto antiguos como recientes. Ante el fuerte aumento del número de personas en movimiento, las violaciones de los derechos humanos a las que se enfrentan están recibiendo la atención de cada vez más defensores. Lamentablemente, los defensores de las personas en movimiento también tienen que hacer frente a diversos obstáculos: la dificultad para acceder a las personas en movimiento y a los lugares en los que se comenten violaciones de los derechos humanos contra ellas; la criminalización y la estigmatización de su labor y de las personas en movimiento; y la creciente implicación de agentes no estatales en las violaciones cometidas contra las personas en movimiento.

A. Falta de acceso a las personas en movimiento

51. Frecuentemente, las personas en movimiento se ven obligadas a confrontar los riesgos de atravesar zonas fronterizas militarizadas o navegar por mares peligrosos. Durante el último año se registraron más de 5.000 muertes de personas en movimiento que migraban a otro país. Lamentablemente, los defensores que tratan de ayudar a las personas en movimiento en esos espacios también se enfrentan a menudo a peligros. Algunos defensores han sido acusados de contrabando de personas cuando trataban de rescatar a refugiados en alta mar, o han visto limitada su capacidad de acción por la imposición de un creciente número de restricciones reglamentarias.

52. El acceso a las personas en movimiento en las zonas fronterizas suele estar controlado por autoridades militares, que no pueden atender las necesidades de las personas en movimiento que se encuentran en esas zonas y, a la vez, restringen el acceso y la prestación de asistencia humanitaria a esas personas. En varios países, las autoridades han ordenado el cierre de comedores sociales, el embargo de embarcaciones de rescate y la demolición de centros de alojamiento temporal. Han obligado a los defensores a ir

acompañados por agentes de policía durante el desarrollo de su labor en las zonas fronterizas, lo que difumina deliberadamente la división entre el Estado y la sociedad civil y socava la percepción de los defensores como agentes imparciales. Los defensores que tratan de proporcionar asistencia humanitaria a las personas en movimiento en esos espacios sin autorización del Estado son objeto de criminalización, pese al sufrimiento que ello conlleva y a las claras disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos que prevén la protección de esas actividades. En Italia, por ejemplo, algunos defensores que trabajaban en zonas fronterizas recibieron un *foglio di via* (una orden de salida del municipio sin posibilidad de retorno durante un plazo determinado).

53. Incluso dentro del territorio del Estado, las personas en movimiento suelen ser confinadas en lugares aislados, que van desde campamentos de refugiados hasta sitios de construcción, colonias de trabajo y plantaciones agrícolas. Muchos de esos lugares están situados en zonas remotas de difícil acceso. A menudo no se permite a los defensores acceder a información sobre quién se encuentra recluido en cada lugar, o esa información se proporciona cuando ya está desfasada. Los empleadores, los particulares propietarios de tierras y las autoridades encargadas de la gestión de los campamentos pueden restringir el acceso a esos lugares. Los solicitantes de asilo que necesitan ayuda del Estado pueden ser particularmente vulnerables ante la aplicación de políticas de dispersión. Cuando se permite el acceso a esos lugares, los defensores que trabajan en ellos pueden ser sometidos a una intensa vigilancia, mientras que las personas en movimiento que colaboran con los defensores se enfrentan a sospechas y represalias. Con mucha frecuencia, los lugares de reclusión se ubican deliberadamente de esta manera para aumentar la precariedad de las personas en movimiento y aislarlas de las comunidades que prestan apoyo⁶. En casos extremos, los lugares de reclusión pueden estar (como ocurre en Australia) en alta mar, en una isla alejada de la costa o incluso fuera del territorio del Estado. A veces incluso se trasladan los procedimientos judiciales a los propios centros de reclusión, lo que obstaculiza todavía más el acceso de los defensores de los derechos humanos, en particular los que tratan de brindar asistencia y representación letrada.

B. Criminalización y estigmatización de los defensores de las personas en movimiento

54. Los defensores que se ocupan de los problemas a los que se enfrentan las personas en movimiento son a menudo criminalizados y sometidos a un nivel de restricciones muy superior al que habitualmente afronta la sociedad civil en general. Los Estados han venido empleando cada vez más la preocupante práctica de exigir que quienes deseen trabajar en las intermediaciones de pasos fronterizos o en ciertas zonas geográficas que albergan a un gran número de personas en movimiento se registren ante la policía y desarrollen su labor bajo la supervisión y el control de las autoridades del Estado. Incluso fuera de esas zonas, los defensores que prestan asistencia a las personas en movimiento y se solidarizan con ellas han sido criminalizados. Aunque la atribución del carácter criminal se legisla generalmente a nivel nacional, también los reglamentos locales pueden contener disposiciones destinadas a impedir que los defensores presten apoyo a las personas en movimiento o a interferir de otro modo en su labor.

55. La situación irregular en que se encuentran algunas personas en movimiento puede dar lugar a que los defensores que trabajan con ellos sean acusados de “acoger” a personas en situación irregular o facilitar de alguna otra manera su presencia irregular. Algunos defensores (como Helena Maleno Garzón) incluso han sido acusados del delito internacional de trata en razón de su labor de activismo contra las prácticas ilegales, como las “devoluciones en caliente”, y su solidaridad con las personas en movimiento⁷. El simple acto de ofrecer té y galletas a un migrante irregular ha sido motivo de enjuiciamiento penal. Esos enjuiciamientos tienen un efecto disuasorio y hace que las organizaciones de la

⁶ Lauren Martin, “Noncitizen detention: spatial strategies of migrant precarity in US immigration and border control”, *Annales de géographie*, vol. 702-703, núm. 2 (2015), págs. 231 a 247.

⁷ Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH), #Defending Maleno, comunicado de prensa, 4 de diciembre de 2017.

sociedad civil tradicionales y los particulares sean más reticentes a colaborar con las personas en movimiento o a llevar a cabo acciones en relación con los problemas a los que se enfrentan esas personas. En algunos Estados se han previsto por ley penas severas para los denunciantes de irregularidades que revelen información relativa al maltrato de personas en movimiento. Esas leyes ponen a las personas en conflicto con su propia ética personal y profesional y constituyen una clara vulneración de la libertad de expresión garantizada por el derecho internacional de los derechos humanos.

56. La criminalización de los defensores de las personas en movimiento refuerza el estigma social al que se enfrentan dichas personas y sus aliados. Un defensor que trabajaba en Italia observó que “criminalizar la solidaridad entraña el riesgo de promover, en la opinión pública y entre las fuerzas políticas, una actitud de indiferencia hacia los migrantes y los refugiados, o incluso posturas abiertamente racistas y nacionalistas”. La criminalización tiene por objeto deslegitimar la labor de los defensores y supone una amenaza para las actividades que estos llevan a cabo ya que desalienta a los voluntarios y a los donantes privados. En un entorno tan hostil, es importante que los donantes reconozcan las dificultades a las que se enfrentan los defensores, y se deben adoptar mecanismos de financiación flexibles y apropiados. En muchos casos, en el marco de las políticas encaminadas a disuadir a las personas en movimiento, los Estados han reducido el nivel de financiación pública asignado a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con personas en movimiento, especialmente los fondos destinados a las organizaciones que luchan contra el racismo y la xenofobia y a los centros de asistencia jurídica que ayudan a las personas en movimiento a reivindicar sus derechos.

57. En algunos lugares, el estigma asociado a las personas en movimiento ha sido combatido activamente mediante intervenciones de instituciones locales respetadas, entre ellas personalidades y organizaciones religiosas. Diversos líderes religiosos de todo el mundo han condenado el aumento de la xenofobia y han instado a sus seguidores a prestar asistencia sin prejuicios a las personas en movimiento, independientemente de sus orígenes culturales, religiosos y étnicos. Los líderes religiosos locales han acogido a las personas en movimiento y han demostrado públicamente su apoyo a su desplazamiento en busca de seguridad. Un ejemplo notorio es la asistencia prestada por la Iglesia Católica en la frontera sur de México, que responde a las necesidades humanitarias de los migrantes y contribuye a mitigar la marginación y la estigmatización a las que se enfrentan. En Australia, la campaña “Let them stay” (“Dejemos que se queden”) fue organizada por una coalición de amplia base comunitaria que pudo disponer de las instalaciones locales de diversas organizaciones religiosas.

58. Dado que los migrantes irregulares y vulnerables no participan en la estructura política local, por lo general no tienen voz en el ámbito político, y rara vez se atreven a protestar. Ante el creciente y agresivo sentimiento contra la inmigración manifestado en el discurso político, es a menudo es el poder judicial quien puede proteger mejor los derechos de los migrantes. El acceso a la justicia se convierte en un factor clave para imponer sanciones por las violaciones de los derechos humanos y reducir la vulnerabilidad de los migrantes.

C. Participación de agentes no estatales

59. Como el resto de la sociedad, las personas en movimiento interactúan con particulares y empresas privadas en una gran variedad de contextos, desde el ámbito de la vivienda hasta el del empleo, pasando por el de las transacciones bancarias. Esas interacciones pueden dar pie a abusos, incumplimientos de contrato y casos de explotación, que agravan más la vulnerabilidad de las personas en movimiento. La migración internacional es en todos los sentidos una empresa difícil, por lo que muchas personas en movimiento recurren frecuentemente a traficantes para cruzar las fronteras. Incluso los trabajadores migrantes que se encuentran en situación regular están obligados en muchos casos a obtener visados a través de empresas de contratación privadas aprobadas por el Estado. Las personas en movimiento suelen encontrar dificultades para acceder a vías de recurso ante esos tipos de abusos, particularmente cuando la disponibilidad de los recursos

está vinculada a la situación de inmigración regular, cuya obtención puede ir precedida de un período prolongado.

60. Los defensores de las personas en movimiento también pueden enfrentarse a riesgos y a la explotación como consecuencia de la implicación de la delincuencia organizada, por ejemplo, en el transporte de las personas en movimiento. La mafia y otras redes delictivas están involucradas en la explotación de grupos de personas en movimiento, y los defensores que tratan de denunciar sus actividades delictivas no tienen en general la protección adecuada, especialmente cuando ellos mismos son personas en movimiento. En México, las personas en movimiento se enfrentan a la violencia, la extorsión y la trata a manos de las bandas delictivas: “Muy pocos llegan hasta la frontera sin haber sufrido abusos a los derechos humanos y muchos desaparecen en el camino y nunca más son vistos”⁸. En Italia, las personas en movimiento que tratan de oponer resistencia a la trata pueden ser sometidas a vejaciones atroces⁹. Los tratantes de personas han amenazado y matado a defensores que intentaban denunciar sus actividades; las víctimas de la trata que intentan denunciar o que se lleve ante la justicia a los traficantes se exponen a pasar largos períodos recluidos en centros de acogida, a que no se resuelva su situación de inmigración y a que su familia y su comunidad sean objeto de amenazas, lo que les impide volver a sus hogares.

61. Las relaciones contractuales con agentes no estatales también pueden restringir los derechos de las personas en movimiento a defender sus derechos. Los contratos privados de empleo pueden prohibir que las personas en movimiento participen en actividades políticas y ejerzan su libertad de expresión o de reunión pacífica. Aunque esos contratos son de carácter privado, corresponde al Estado la importante y fundamental tarea de prohibir esas restricciones disponiendo en la legislación nacional el rechazo de su validez como cláusulas contractuales.

62. Los agentes no estatales desempeñan también una función cada vez mayor en los procesos de regulación de las personas en movimiento y los defensores que actúan en su favor. Los Estados externalizan algunas de sus funciones básicas en relación con la migración, como la inspección de documentos de viaje, el suministro de viviendas sociales y, en algunos casos, la gestión de los centros de internamiento. Esas prácticas exponen a las personas en movimiento y a sus aliados a una serie de nuevos desafíos y riesgos. A menudo, la subcontratación de funciones restringe el acceso de los defensores a la información, ya que los agentes no estatales pueden no estar obligados por las leyes y políticas que regulan la libertad de información. La participación de agentes no estatales también puede limitar la capacidad de los defensores para solicitar reparación ante los tribunales. Al excluir al Estado de esta situación, la externalización elimina los métodos habituales de exigencia de responsabilidades y de protección de los defensores de los derechos humanos. Los agentes privados han respondido al activismo de los defensores de las personas en movimiento denunciando a estos por difamación, lo que, en la práctica, constituye una estrategia de litigación contra la participación pública mediante la que se pretende censurar, intimidar y silenciar a las voces críticas.

VIII. Creación de un entorno propicio para la defensa de los derechos de las personas en movimiento

A. Conclusiones

63. **Los defensores de las personas en movimiento tratan de llevar a la práctica los compromisos contraídos por la comunidad internacional respecto de las personas en movimiento. Como se señala en el informe del Secretario General sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes (A/70/59) (que es anterior a la aprobación de la Declaración de Nueva York) “[e]l apoyo de la sociedad civil ha sido desbordante y, en todas las regiones, han sido innumerables las personas que de forma**

⁸ Amnistía Internacional, “La guerra de México contra los migrantes”, 21 de agosto de 2015.

⁹ Lorenzo Tondo y Annie Kelly, “Raped, beaten, exploited: the 21st-century slavery propping up Sicilian farming”, *The Guardian*, 12 de marzo de 2017.

espontánea han dado la bienvenida a los recién llegados, a menudo, abriéndoles literalmente de par en par las puertas de sus casas. [...] Esos buenos ejemplos pueden sentar las bases para potenciar la acción colectiva”. Aunque el número de personas en movimiento está aumentando, con demasiada frecuencia los Estados siguen siendo hostiles a los desplazamientos a través de las fronteras, tanto internas como internacionales. La hostilidad de los Estados hacia las personas en movimiento y sus defensores se debe a la confluencia de la voluntad de maximizar el desarrollo económico mediante la mercantilización de las personas en movimiento, el enfoque de los debates sobre todos los tipos de migración desde la perspectiva de la seguridad y la problemática función de la cuestión de la ciudadanía en los discursos sobre los derechos.

64. En una comunicación dirigida al Relator Especial, el Gobierno de Grecia destacó la importancia que revestía la situación de los defensores de las personas en movimiento, dado que, “en la mayoría de los casos, las personas en movimiento, al no tener voto ni otros medios para hacer oír su voz, dependen de los abogados y los defensores en un grado superior al habitual para que se conozcan sus preocupaciones”. Los defensores de las personas en movimiento también suelen ser menos visibles que otros tipos de defensores de los derechos humanos debido a una serie de factores, como la ubicación de los lugares en los que desarrollan su labor y el hecho de que las propias personas en movimiento están marginadas. Otras identidades u ocupaciones que tengan los defensores pueden impedir que se les considere defensores de los derechos humanos que trabajan con personas en movimiento. Los defensores pueden verse a sí mismos como médicos o como trabajadores humanitarios, o como personas que trabajan en el marco del movimiento de defensa de los derechos de los refugiados, en lugar de como defensores de los derechos humanos.

65. Las dificultades a las que se enfrentan los defensores no pueden dissociarse de aquellas que afrontan las personas cuyos derechos defienden, particularmente porque muchas de esas personas son también defensoras. Del mismo modo que las personas en movimiento se enfrentan muchas veces a políticas destinadas a crear un entorno hostil, también los defensores que actúan en solidaridad con esas personas y defienden sus derechos hacen frente a un creciente número de restricciones y controles. Esas dificultades se refuerzan mutuamente de manera peligrosa, lo que da lugar a una espiral de marginación y a la creación de obstáculos cada vez mayores para el ejercicio efectivo de sus derechos. Las restricciones y controles deben reconsiderarse en los debates en curso sobre los derechos de las personas en movimiento y sobre los enfoques sostenibles de la migración. El papel de los defensores de los derechos humanos que defienden los derechos de las personas en movimiento debe ser un elemento central de los compromisos renovados respecto de las personas en movimiento y de los planes de acción y los regímenes de vigilancia relativos a esas personas.

B. Recomendaciones

66. El Relator Especial recomienda a los Estados que:

a) Adopten todas las medidas necesarias para proteger el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal de las personas en movimiento y de quienes defienden los derechos de esas personas;

b) Reconozcan públicamente el importante papel que desempeñan los defensores de las personas en movimiento y la legitimidad de su labor; y condenen públicamente todos los casos de violencia, discriminación, intimidación o represalias contra ellos, y pongan de relieve que esas prácticas nunca se pueden justificar;

c) Permitan a las personas promover y proteger los derechos humanos independientemente de su situación de inmigración; en particular, las personas en movimiento y quienes defienden sus derechos deben poder ejercer, entre otros, sus derechos a la libertad de información, la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de reunión;

d) Velen por que los autores de delitos contra las personas en movimiento y contra quienes defienden sus derechos —incluidos empleadores, agentes del orden, tratantes de personas y bandas delictivas— rindan cuentas de sus actos y sean llevados ante la justicia;

e) En relación específicamente con el rescate de personas en el mar, respeten las disposiciones legales enunciadas en el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos y la Convención sobre el Derecho del Mar, entre otros instrumentos; velen por que no se criminalice a nadie por rescatar a personas en el mar, y por que los capitanes de los buques que navegan bajo su pabellón observen las normas relativas al rescate en el mar; y permitan refugiarse en sus aguas a los buques que se encuentren en peligro, y ofrezcan a las personas que se hallen a bordo al menos refugio provisional;

f) Velen por que todos los defensores de los derechos humanos exiliados puedan beneficiarse de la prohibición de la devolución cuando exista riesgo de persecución, conforme a lo dispuesto en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y otros instrumentos internacionales y con arreglo al derecho internacional consuetudinario;

g) Velen por que los defensores de las personas en movimiento puedan acceder a los mecanismos nacionales de protección de los defensores de los derechos humanos en situación de riesgo, entre otras cosas reforzando la capacitación del personal que participa en la protección acerca de los defensores de las personas en movimiento y la labor de divulgación entre ellos;

h) Velen por que los regímenes de visados y otras políticas y prácticas no socaven las iniciativas de reubicación internacional temporal destinadas a los defensores de los derechos humanos, y por una aplicación más completa de las políticas que prevean la concesión de visados humanitarios a los defensores de los derechos humanos en situación de riesgo;

i) Velen por que las personas en movimiento y quienes defienden sus derechos tengan acceso a la justicia y a recursos efectivos a través del sistema nacional de juzgados, tribunales y mecanismos de solución de controversias, independientemente de su situación de inmigración; garanticen que no sean detenidos, privados de libertad o expulsados, ni amenazados con ello, cuando denuncien delitos, vulneraciones de los derechos laborales y otras formas de violaciones de los derechos humanos; y velen por que cuenten con el apoyo necesario para interponer recursos mediante el acceso efectivo a la justicia en los juzgados, tribunales y mecanismos nacionales de solución de controversias, con el apoyo de los sindicatos (cuando proceda), servicios de interpretación y asistencia letrada;

j) Velen por que las disposiciones legislativas y administrativas internas y su aplicación faciliten la labor de todos los agentes que prestan asistencia humanitaria a las personas en movimiento y defienden sus derechos humanos, entre otros medios, evitando toda criminalización, estigmatización, obstaculización, obstrucción o restricción de dicha labor (incluida la asistencia prestada por autoridades locales como organismos regionales o municipales) que sea contraria al derecho internacional de los derechos humanos.

67. Los Estados que ofrecen reasentamiento deberían reconocer la importancia de proporcionar una solución duradera a las personas en movimiento que se enfrentan a amenazas graves o daños inminentes a consecuencia de su defensa de los derechos humanos facilitándoles el acceso al reasentamiento de emergencia y ampliando las oportunidades de reasentamiento de forma más general.

68. El Relator Especial recomienda que los organismos, fondos y programas y las organizaciones conexas de las Naciones Unidas, incluidos el Consejo de Derechos Humanos, sus procedimientos especiales, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones, reconozcan públicamente el importante papel que desempeñan los defensores de las personas en movimiento y la legitimidad de su labor.

69. Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos deberían seguir de cerca los problemas de las personas en movimiento, por ejemplo mejorando el seguimiento del número de comunicaciones recibidas al respecto.

70. El ACNUR debería formular directrices relativas a la protección internacional en las que se reconozca que las personas en movimiento tienen derecho a promover y proteger sus propios derechos y los derechos de otras personas, y cerciorarse de que los miembros de su personal reciban capacitación adecuada sobre las directrices y sobre la forma en que se deben proteger esos derechos (incluida información sobre la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos), especialmente en los campamentos y en el marco de promoción del ACNUR.

71. El Relator Especial recomienda a las instituciones nacionales de derechos humanos que:

a) Velen por que la situación de los defensores de las personas en movimiento se tenga plenamente en cuenta en la vigilancia de la situación de los derechos humanos;

b) Reconozcan públicamente y apoyen el papel de los defensores de las personas en movimiento.

72. El Relator Especial recomienda también que las organizaciones regionales e internacionales, entre otras la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, el Consejo de Europa, la Organización de los Estados Americanos, la Unión Africana y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, desarrollen y compartan las buenas prácticas existentes en las organizaciones regionales en relación con el desarrollo normativo del derecho a defender los derechos de las personas en movimiento y de los propios derechos de las personas en movimiento.

73. Los procedimientos especiales que se ocupan de los defensores de los derechos humanos deberían seguir más de cerca los problemas de las personas en movimiento, entre otras cosas mejorando el seguimiento del número de comunicaciones recibidas al respecto.

74. El Relator Especial recomienda a la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales internacionales y locales, las organizaciones comunitarias y las entidades públicas y privadas que aportan fondos a la sociedad civil, que:

a) Siga estudiando, reforzando y ampliando la disponibilidad de iniciativas de reubicación temporal —tanto dentro de los Estados de residencia de los defensores de los derechos humanos en situación de riesgo como en el plano internacional—, mediante el intercambio de buenas prácticas y el aumento del apoyo destinado a esos planes, que deberían ajustarse a los siete principios en los que debe fundamentarse la protección de los defensores (véase A/HRC/31/55, párr. 111), a saber: basarse en los derechos; incluir a los defensores que proceden de diferentes medios; integrar las consideraciones de género; basarse en una concepción holística de la seguridad; estar orientados a la protección tanto de personas como de colectivos; lograr la participación de los defensores en la selección de las medidas de protección; y ser flexibles, a fin de satisfacer las necesidades concretas de los defensores;

b) Elimine las barreras de las que sea responsable en cuanto a la continuidad de la labor de los defensores de los derechos humanos que se convierten en personas en movimiento, adoptando enfoques no discriminatorios respecto de la contratación y la aceptación de defensores de los derechos humanos que son personas en movimiento y sus organizaciones en las redes locales de defensa.

75. El Relator Especial recomienda que los periodistas, los medios de comunicación, los blogueros, los activistas de los medios sociales y otras personas que se expresan a través de medios artísticos conciban nuevas tácticas para informar sobre la situación de los defensores de las personas en movimiento que reconozcan plenamente sus vulnerabilidades y promuevan su capacidad de acción.
