

MANUAL DE LA OIM

SOBRE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA PARA
PERSONAS MIGRANTES VULNERABLES A LA
VIOLENCIA, LA EXPLOTACIÓN Y EL ABUSO



Financiado por la
Unión Europea



OIM
ONU MIGRACIÓN

Las opiniones expresadas en las publicaciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las de la OIM. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, juicio alguno por parte de la OIM sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona citados, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La OIM está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de organismo intergubernamental, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

El presente documento fue elaborado con la asistencia financiera de la Unión Europea, en el marco de una iniciativa conjunta con la UNODC, ejecutada en asociación con la OIM y el UNICEF bajo los auspicios de la Acción Global para Prevenir y Combatir la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (GLO.ACT). Las opiniones en él expresadas no deben interpretarse en modo alguno como opiniones oficiales de la Unión Europea o de las Naciones Unidas, incluidos la UNODC y el UNICEF.

Publicado por: Organización Internacional para las Migraciones
17 route des Morillons
C.P. 17
1211 Ginebra 19
Suiza
Tel.: +41 22 717 9111
Fax: +41 22 798 6150
Correo electrónico: hq@iom.int
Sitio web: www.iom.int

Esta publicación no ha sido editada oficialmente por la OIM.

Cita obligatoria: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2021. *Manual de la OIM sobre Protección y Asistencia para Personas Migrantes Vulnerables a la Violencia, la Explotación y el Abuso*. OIM, Ginebra.

ISBN 978-92-9268-061-9 (PDF)

© OIM 2021



Reservados todos los derechos. La presente publicación está disponible en virtud de la [licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 IGO](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) (CC BY-NC-ND 3.0 IGO)*.

Si desea más información, consulte los [derechos de autor y las condiciones de utilización](#).

La presente publicación no podrá ser utilizada, publicada o redistribuida con fines comerciales o para la obtención de beneficios económicos, ni de manera que los propicie, con la excepción de los fines educativos, por ejemplo, para su inclusión en libros de texto.

Autorizaciones: Las solicitudes para la utilización comercial u otros derechos y autorizaciones deberán enviarse a publications@iom.int.

* <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>

PUB2021/055/L

MANUAL DE LA OIM

SOBRE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA PARA
PERSONAS MIGRANTES VULNERABLES A LA
VIOLENCIA, LA EXPLOTACIÓN Y EL ABUSO



Financiado por la
Unión Europea



ÍNDICE

ACRÓNIMOS.....	v
AGRADECIMIENTOS	vii
PRÓLOGO.....	ix
PARTE 1: FACTORES QUE DETERMINAN LA VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS MIGRANTES	1
Introducción.....	3
1.1 Modelo de los determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes elaborado por la OIM.....	5
1.2 Respuestas programáticas: marco de protección y asistencia para las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso.....	9
1.3 Principales términos y definiciones.....	14
1.4 Puesta en práctica del modelo de los determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes.....	14
1.5 Vulnerabilidad en los lugares de origen, de tránsito y de destino.....	15
1.6 Aplicación del modelo antes, durante y después de la migración	16
PARTE 2: PROTECCIÓN Y ASISTENCIA PARA LAS PERSONAS MIGRANTES VULNERABLES A LA VIOLENCIA, LA EXPLOTACIÓN Y EL ABUSO: GESTIÓN DE CASOS A NIVEL INDIVIDUAL.....	17
Introducción.....	21
2.1 Protección y sistemas de protección	21
2.2 Determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes a nivel individual	28
2.3 Asistencia a nivel individual para las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso.....	29
2.4 Material de consulta para la Parte 2.....	92
2.5 Herramientas para la evaluación de los factores individuales	101
PARTE 3: PROTECCIÓN Y ASISTENCIA PARA LAS PERSONAS MIGRANTES VULNERABLES A LA VIOLENCIA, LA EXPLOTACIÓN Y EL ABUSO: ASISTENCIA A NIVEL DE LA FAMILIA Y DEL HOGAR.....	113
Introducción.....	117
3.1 Determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes a nivel de la familia y el hogar.....	117
3.2 Asistencia a nivel de la familia u hogar para las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso	119

3.3	Material de consulta para la Parte 3.....	139	
3.4	Herramientas para la evaluación de los factores familiares y del hogar	141	
PARTE 4: PROTECCIÓN Y ASISTENCIA PARA LAS PERSONAS MIGRANTES VULNERABLES A LA VIOLENCIA, LA EXPLOTACIÓN Y EL ABUSO: PROGRAMACIÓN A NIVEL COMUNITARIO			149
	Introducción	153	
4.1	Determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes a nivel comunitario	153	
4.2	Programación a nivel comunitario para reducir la vulnerabilidad a la violencia, la explotación y el abuso	155	
4.3	Material de consulta para la Parte 4.....	178	
4.4	Herramientas para la evaluación de los factores estructurales.....	181	
PARTE 5: PROTECCIÓN Y ASISTENCIA PARA LAS PERSONAS MIGRANTES VULNERABLES A LA VIOLENCIA, LA EXPLOTACIÓN Y EL ABUSO: PROGRAMACIÓN A NIVEL ESTRUCTURAL			193
	Introducción.....	197	
5.1	Determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes a nivel estructural	197	
5.2	Programación a nivel estructural para reducir la vulnerabilidad a la violencia, la explotación y el abuso	199	
5.3	Material de consulta para la Parte 5.....	231	
5.4	Herramientas para la evaluación de los factores estructurales.....	235	
PARTE 6: ORIENTACIONES PARA LA PRESTACIÓN DE PROTECCIÓN, CUIDADOS Y ASISTENCIA A LOS MENORES MIGRANTES VULNERABLES.....			247
	Introducción.....	251	
6.1	Marco jurídico creado por el principio del interés superior.....	253	
6.2	Aplicación del principio del interés superior en la práctica.....	262	
6.3	Características de la determinación del interés superior.....	274	

ACRÓNIMOS

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CCSC	comunicación para el cambio social y de comportamiento
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CRC	Convención sobre los Derechos del Niño
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IASC	Comité Permanente entre Organismos
ICAT	Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas
JHU	Universidad John Hopkins
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PMA	Programa Mundial de Alimentos
SSI	Servicio Social Internacional
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VIH/SIDA	Virus de la inmunodeficiencia humana/Síndrome de inmunodeficiencia adquirida

AGRADECIMIENTOS

El presente Manual fue redactado por Heather Komenda (OIM), Kerry Neal (UNICEF), Mónica Treviño y Robert Stewart, de Merits Partnership, y por las consultoras Lara Quarterman y Mariela Guajardo.

El equipo de redacción desea dar las gracias a los revisores y colaboradores/as que ofrecieron orientación y aportaciones para la elaboración del Manual, en particular a:

- Agueda Marin
- Aimée Comrie
- Amanda Gardner
- Anh Nguyen
- Anna-Lena Hardy
- Aondoaver Kuttuh
- Etienne Quillet
- Euridice Marquez
- Harold D'Souza
- Irina Todorova
- Jonathan Martens
- Julie Kaye
- Katy Robjant
- Laurence Hunzinger
- Mathieu Luciano
- Michele Bombassei
- Noëlle Darbellay
- Rosilyne Borland
- Samantha Munodawafa
- Sarah Elliot
- Tim Howe
- Valerie Hagger
- Yitna Getachew

Merits Partnership agradece las aportaciones técnicas y el apoyo logístico recibidos de las siguientes oficinas en países de la OIM durante las investigaciones sobre el terreno; su apoyo y la información facilitada fueron fundamentales para la elaboración de los cuestionarios y las herramientas de evaluación presentados en este Manual, así como para orientar la preparación de la publicación:

- OIM Brazil
- OIM Ecuador
- OIM El Salvador
- OIM Ethiopia
- OIM Grecia
- OIM República Democrática Popular Lao
- OIM Tailandia
- OIM Uganda

Merits Partnership desea agradecer asimismo el apoyo y las aportaciones de Casa Refugiados de México y Cáritas Regional Paraná del Brasil, así como de las personas migrantes que participaron en las pruebas prácticas de las herramientas de evaluación.

Por último, damos las gracias también a los y las colegas que contribuyeron a la edición, diseño y producción, así como a quienes realizaron la traducción al español del manual, en particular a:

- Anna Lyn Constantino
- la Unidad de Traducción al Español de la OIM

PRÓLOGO

Muchas personas migrantes son objeto de violencia, explotación y abuso durante y después de sus viajes migratorios.

Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración es uno de los objetivos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular aprobado recientemente. Pero esta puede ser una ardua tarea para las personas encargadas de la protección y de la prestación de servicios, porque no existe una definición internacionalmente aceptada del concepto de “migrante vulnerable”, ni tampoco existen procedimientos claros para identificar a estas personas o directrices operacionales a efectos de brindarles protección y asistencia.

A fin de colmar esta laguna, la OIM bajo los auspicios de la Acción Global para Prevenir y Combatir la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (GLO.ACT), ha elaborado el Manual sobre Protección y Asistencia para las Personas Migrantes Vulnerables a la Violencia, la Explotación y el Abuso¹. Este Manual tiene por objeto ayudar a las personas encargadas de la gestión de casos, proveedores de servicios, las comunidades, agentes humanitarios y de desarrollo, los Estados y otros actores en sus esfuerzos por ofrecer protección y asistencia a las personas migrantes expuestas a estos fenómenos.

El enfoque de la vulnerabilidad de las personas migrantes que aplica la OIM se fundamenta en la firme convicción de que deben respetarse y promoverse los derechos humanos de todas las personas, incluidas las migrantes, y de que las personas migrantes en situación de vulnerabilidad, sea cual sea su categoría o situación, deben recibir la protección y asistencia que precisen. La OIM desarrolló su modelo de la vulnerabilidad de las personas migrantes con los fines específicos de identificar, proteger y prestar asistencia a las personas que hayan sido objeto de violencia, explotación o abuso o que sean vulnerables a estos fenómenos antes, durante o después de la migración, así como de orientar la elaboración y aplicación de intervenciones estructurales y programáticas adecuadas para reducir esas vulnerabilidades.

Somos conscientes de que las personas migrantes y sus familias u hogares, y las comunidades y grupos a los que pertenecen, están insertos en un medio social más amplio, y de que la resiliencia o la vulnerabilidad están determinadas por la presencia, ausencia e interacción de factores de riesgo y de protección a diferentes niveles: individual, familiar/del hogar, comunitario y estructural. Cada nivel requiere también distintos enfoques para hacer frente a los riesgos de vulnerabilidad, como se explica en los diferentes capítulos de este Manual. Por consiguiente, proponemos diversas intervenciones posibles para modificar los factores que determinan la vulnerabilidad a nivel individual, familiar/del hogar, comunitario y estructural, y destacamos asimismo las principales partes interesadas en los distintos niveles de intervención.

1 Por razones de estilo, las referencias a “la violencia, la explotación y el abuso” son utilizadas sistemáticamente a lo largo de todo el documento. Estas deben interpretarse como una referencia a “la violencia, la explotación y/o el abuso”.

La OIM no podría haber acometido esta tarea por sí sola. En la elaboración general del Manual trabajamos en estrecha colaboración con nuestros asociados de la GLO.ACT, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Damos las gracias a UNICEF por la preparación de la Parte 6, relativa a la prestación de protección, cuidados y asistencia a los niños, niñas y adolescentes migrantes vulnerables. También agradecemos el apoyo recibido de la Unión Europea, por medio de la GLO.ACT y del Fondo Fiduciario de Emergencia para África, así como del Fondo de la OIM para el Desarrollo.

Confío en que este Manual permitirá a quienes trabajan con personas migrantes vulnerables entender los diversos factores que acrecientan (o reducen) la vulnerabilidad, identificar a las personas migrantes vulnerables y propugnar y aplicar medidas eficaces para que las personas que han migrado puedan tener una vida segura, digna y productiva.



António Vitorino
Director General
Organización Internacional para las Migraciones

FACTORES QUE DETERMINAN LA VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS MIGRANTES

PARTE 1

INTRODUCCIÓN

En la Parte 1 de este Manual se presenta el modelo de los determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes elaborado por la OIM, que permite evaluar los factores de riesgo y de protección a nivel individual, de la familia u hogar, comunitario y estructural. También se introduce el enfoque programático de la OIM para proteger y prestar asistencia a las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso, y se examinan el uso práctico del modelo y su aplicación en las diferentes etapas de la migración y en los países de origen, de tránsito y de destino.

La información presentada en la Parte 1 está destinada a los gestores de casos, los proveedores de servicios, los funcionarios de los gobiernos nacionales y de las administraciones locales, los responsables de la formulación de políticas y la adopción de decisiones, los asociados para el desarrollo y los miembros de la comunidad internacional.

Ámbito de aplicación y propósito

El presente Manual está dirigido a los gestores de casos, los proveedores de servicios, las comunidades, las entidades de desarrollo y los Estados que trabajan para ofrecer protección y asistencia a las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso, o para mitigar y reducir los factores que contribuyen a la vulnerabilidad de las personas migrantes. Las directrices, prácticas y normas que se describen pueden adaptarse y aplicarse a muchas situaciones diferentes, como las de crisis, de emergencia, humanitarias y de transición, en contextos desarrollados y en desarrollo.

A los fines de este Manual, la expresión “persona migrante vulnerable a la violencia, la explotación o el abuso” se refiere a una persona migrante o un grupo de personas migrantes que está expuesto o ha sido sometido a situaciones de violencia, explotación o abuso en un contexto migratorio y que, debido a una interacción particular de características y condiciones individuales, familiares o del hogar, comunitarias y estructurales, tiene una capacidad limitada de evitar esas situaciones o de resistir a ellas, hacerles frente y recuperarse.

El término “migrante” no abarca a los refugiados, los solicitantes de asilo o los apátridas, para los que existen regímenes de protección específicos en el derecho internacional, pero puede incluir a las víctimas de trata de personas y del tráfico ilícito de migrantes, que también están amparadas por regímenes específicos en el derecho internacional y las legislaciones nacionales. Todos estos grupos se examinan en distintas partes del Manual y son identificados como tales.

El Manual proporciona una orientación práctica, de cumplimiento voluntario, que permite a los Estados, las entidades del sector privado, las organizaciones internacionales y la sociedad civil proteger y prestar asistencia a las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso, y adoptar medidas para mitigar y reducir esa vulnerabilidad. Nada de lo que en él se dice pretende reducir o afectar en modo alguno la protección jurídica otorgada a las categorías de personas arriba mencionadas en virtud del derecho internacional o nacional.

Muchas esferas del derecho internacional se relacionan con la protección de las personas migrantes, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, el derecho penal transnacional y el derecho laboral. Nada de lo que figura en este Manual deberá interpretarse como una limitación o un menoscabo de ninguna obligación jurídica contraída por los Estados o a la que estén sujetos en virtud del derecho internacional. De igual modo, nada de lo que se dice en el Manual deberá interpretarse como una limitación, un menoscabo o una atenuación de las obligaciones jurídicas u otras normas internas que se apliquen a los esfuerzos de los Estados, las organizaciones internacionales, las entidades del sector privado o las organizaciones de la sociedad civil para brindar una mejor protección y asistencia a las personas migrantes. El presente Manual procura ofrecer orientaciones sobre el modo en que los garantes de derechos a nivel internacional y nacional pueden prestar una mejor asistencia y protección a las personas titulares de esos derechos.

Antecedentes

La OIM comenzó a participar en los esfuerzos por combatir la trata de personas y proteger y prestar asistencia a las víctimas en 1994. En aquella época, no existía una definición internacionalmente reconocida de trata de personas, pero ya se iba cobrando conciencia de que la explotación transfronteriza de las personas migrantes era un problema importante.

Desde la aprobación, en el año 2000, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y de dos de sus protocolos, relativos a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes, la OIM utiliza la definición de trata establecida en estos instrumentos¹ como guía para sus políticas, procedimientos y programas de identificación, asistencia y protección.

La OIM es el mayor proveedor mundial de servicios de asistencia directa a las víctimas de trata. Desde la década de 1990, ha prestado asistencia a más de 10.000 víctimas de por lo menos 138 países. Su acceso especial a las personas migrantes y a las víctimas de trata en todo el mundo le ha permitido desarrollar una considerable competencia técnica en la identificación de las personas sometidas a la trata, su protección, asistencia y remisión y la gestión de sus casos, como lo demuestra su manual titulado *Manual de la OIM sobre asistencia directa a víctimas de trata*, publicado en 2004, que ha sido traducido a 12 idiomas² y es un material de consulta fundamental para los gobiernos y las ONG de todo el mundo.

A través de su labor con las personas migrantes, la OIM fue cobrando conciencia de que muchas personas migrantes no sometidas a la trata también experimentaban situaciones de violencia, explotación y abuso. Por ejemplo, algunas personas trabajadoras migrantes eran empleadas en condiciones de explotación, aun sin haber sido víctima de trata. Otras consentían en ser introducidas ilegalmente en un país, pero en el curso de ese proceso de tráfico ilícito eran expuestas a grandes riesgos para su salud y seguridad y sometidas a actos de violencia y abuso. Otras aún eran vulnerables al maltrato o la explotación —en forma de soborno, trabajo o actos sexuales, o secuestros para pedir rescates— debido a su situación migratoria, particularmente cuando estaban viajando o habían viajado por cauces irregulares. El proceso de migración entrañaba de por sí riesgos que podían crear vulnerabilidades, como la pérdida de los documentos, la falta de recursos para proseguir el viaje de forma segura y digna, los factores de fuerte estrés psicosocial que incidían en la salud, y la exposición a elementos criminales y a la violencia de género. Estos riesgos se veían agravados frecuentemente por el limitado acceso a servicios que pudieran mitigar o tratar sus consecuencias.

Estas realidades planteaban retos operacionales para la OIM. Era evidente que las personas migrantes en esas y otras situaciones parecidas estaban en apuros y requerían protección y asistencia, pero en muchos casos no estaba claro cuáles servicios serían los más adecuados, cómo debían prestarse ni quién debía hacerlo. Finalmente, la OIM comenzó a solicitar a sus asociados y a los donantes que financiaran programas más flexibles, que permitieran prestar servicios de asistencia no sólo a las personas víctimas de trata sino también a las que fueran consideradas vulnerables a la trata, y no sólo a las mujeres y las niñas, sino también a los niños y los hombres. Con el tiempo, la OIM y otros empezaron a utilizar las expresiones “migrantes vulnerables”, “migrantes en situación de vulnerabilidad” y “migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso”. La OIM comenzó también a adoptar políticas y programas aplicables a todas las personas migrantes que necesitaran protección y asistencia, no sólo a las víctimas de trata.

Sin embargo, a diferencia del caso de las víctimas de trata, no existen definiciones internacionalmente aceptadas de las expresiones “migrantes vulnerables”, “migrantes en situación de vulnerabilidad” y “migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso”. Tampoco existen procedimientos claros e internacionalmente acordados para identificar a las personas migrantes vulnerables, ni directrices operacionales para brindarles protección y asistencia. En ausencia de esos procedimientos operacionales, la incertidumbre con respecto a cuáles son las personas migrantes vulnerables y qué servicios se les debería proporcionar puede impedir la debida actuación de los profesionales y los proveedores de servicios³ gubernamentales y no gubernamentales y conducir a lagunas en la protección y a necesidades no atendidas.

El objetivo principal del presente Manual es ofrecer claridad conceptual, definiciones operacionales y un marco para la protección y asistencia que pueda ser de utilidad a la OIM y a otros.

1 Véase la definición de la trata en la página 25.

2 El manual está disponible en http://publications.iom.int/system/files/pdf/iom_handbook_assistance.pdf y ha sido traducido al albanés, el árabe, el chino, el japonés, el macedonio, el mongol, el polaco, el portugués, el ruso, el turco y el ucraniano.

3 A los fines del presente Manual, el término “profesional” se refiere a las personas que desempeñan profesionalmente una función relacionada con la migración, como los funcionarios de ministerios, departamentos u organismos gubernamentales, o los especialistas técnicos de órganos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil. La expresión “proveedor de servicios” se refiere a las personas que prestan un servicio a las personas migrantes. Puede tratarse de servicios humanitarios (como la distribución de alimentos y artículos de higiene) o de servicios profesionales (como la gestión de casos o la asistencia sanitaria) prestados por agentes gubernamentales (por ejemplo, por trabajadores sociales del sector público), por el sector privado (por ejemplo, por médicos en sus consultas privadas), por organizaciones comunitarias o confesionales (como las asociaciones de migrantes y las congregaciones religiosas) o por ONG.

Conceptualizaciones de la vulnerabilidad

El concepto de vulnerabilidad puede entenderse como un estado de predisposición mayor que el de otras personas a sufrir un daño como consecuencia de la exposición a alguna clase de riesgo. El tipo de daño al que se es más vulnerable varía, pudiendo ser psíquico, físico, ambiental o de otra índole. Los factores de riesgo dependen del tipo de daño que se esté examinando, y pueden solaparse o no.

La OIM utiliza la definición de migrante vulnerable establecida en los Principios y directrices sobre la protección de los derechos humanos de las personas migrantes en situación de vulnerabilidad⁴: son personas migrantes vulnerables aquellas que no pueden disfrutar de manera efectiva de sus derechos humanos, que corren un mayor riesgo de sufrir vulneraciones y abusos y que, por consiguiente, tienen derecho a apelar a un mayor deber de diligencia por parte de los garantes de derechos.

Este Manual se ocupa específicamente de un subconjunto de las personas migrantes vulnerables: aquellas que están expuestas a la violencia, la explotación y el abuso. El uso de la expresión abreviada “migrantes vulnerables”, por motivos de estilo, deberá entenderse en todos los casos como una referencia a las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso.

1.1 MODELO DE LOS DETERMINANTES DE LA VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS MIGRANTES ELABORADO POR LA OIM

El enfoque de la vulnerabilidad de las personas migrantes que aplica la OIM se fundamenta en la firme convicción de que deben respetarse y promoverse los derechos humanos de todas las personas, incluidas las personas migrantes, y de que las personas migrantes en situación de vulnerabilidad, sea cual sea su categoría o situación, deben recibir la protección y asistencia que precisen.

El modelo de los determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes fue elaborado con los fines específicos de identificar, proteger y prestar asistencia a las personas que hubieran sido objeto de violencia, explotación o abuso o que fueran vulnerables a estos fenómenos antes, durante o después de la migración, y de orientar la elaboración y aplicación de intervenciones para reducir esas vulnerabilidades.

A los fines del presente Manual:

- se entiende por violencia todo uso o amenaza de uso intencional de la fuerza física o del poder que cause o tenga altas probabilidades de causar una lesión, la muerte o un daño psíquico⁵;
- se entiende por abuso todo acto indebido de una persona en situación de poder relativo que cause daño a otra en situación de menor poder (con inclusión del maltrato físico, el abuso sexual, el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad⁶ y el maltrato psíquico, entre otros);
- se entiende por explotación todo trato injusto de una persona en beneficio de otra.

El modelo comprende no sólo la vulnerabilidad sino también la resiliencia. Por consiguiente, considera tanto los factores de riesgo (que contribuyen a la vulnerabilidad) como los factores de protección (que mejoran la capacidad de evitar un daño, hacerle frente o recuperarse de él), así como los modos de interacción de estos factores.

El modelo tiene en cuenta que las personas migrantes y las familias u hogares, y las comunidades y grupos a los que pertenecen, están insertos en un medio social más amplio, y considera que la resiliencia o la vulnerabilidad están determinadas por la presencia, ausencia e interacción de factores de riesgo y de protección a diferentes niveles: individual, de la familia u hogar, comunitario y estructural. Cada factor, en cada nivel, puede ser un elemento ya sea de riesgo o de protección, según el contexto.

Además, cada factor puede tener un impacto diferente en el tipo de daño (violencia, explotación o abuso) al que las personas migrantes son vulnerables o resilientes. Por ejemplo, el hecho de ser mujer y de viajar sola por una ruta migratoria en que predomina ampliamente la aceptación de la agresión sexual es un factor de riesgo con respecto

4 ACNUDH/Grupo Mundial sobre Migración, *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of vulnerable migrants* (Ginebra, 2017). Disponible en www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf.

5 Versión adaptada de la definición de la OMS (véase www.who.int/violenceprevention/approach/definition/en/).

6 Véase UNODC, *The concept of “exploitation” in the Trafficking in Persons Protocol*, Issue Paper (Viena, 2015). Disponible en www.unodc.org/documents/human-trafficking/2015/UNODC_IP_Exploitation_2015.pdf.

a esa clase de violencia. El hecho de ser un hombre en un contexto en que las personas migrantes varones son considerados peligrosos es un factor de riesgo de ser objeto de una detención arbitraria. En muchas situaciones, la pertenencia a un grupo socioeconómico más alto es un factor de protección contra una serie de malos tratos, como la explotación laboral o la exclusión de la educación y de los servicios de salud. La existencia de un entorno en que los derechos se protegen empodera a las personas y es un factor de protección contra la violencia, la explotación y el abuso.

Este enfoque considera, pues, la vulnerabilidad o la resiliencia de las personas migrantes ante la violencia, la explotación y el abuso antes, durante y después de la migración como el efecto neto de la interacción de esos factores a diferentes niveles.



Figura 1.1

Modelo de los determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes (DVM)⁷

Factores individuales

Estos son los factores relacionados con las personas: su posición en la sociedad; sus características físicas y biológicas; sus historias y experiencias; sus creencias y actitudes; sus características emocionales, psíquicas y cognitivas; y su salud y bienestar físicos y mentales. Las características individuales son un elemento central de la vulnerabilidad y la resiliencia, ya que modulan la forma en que las personas responden al contexto familiar o del hogar, comunitario y estructural. Todas las personas son titulares de derechos, y la medida en que se respeten sus derechos influirá en el efecto que tengan los factores individuales en su vulnerabilidad o resiliencia.

Son ejemplos de factores individuales la edad, el sexo, la identidad racial y étnica, la orientación sexual, la identidad de género, la historia personal, la salud mental y emocional, y el acceso a recursos como dinero, bienes o apoyo.

⁷ Este modelo es parecido al modelo ecológico desarrollado por Urie Bronfenbrenner en *The Ecology of Human Development* (Harvard University Press, 1979).

En el caso de algunos factores individuales, el hecho de que aumenten el riesgo o la protección depende del contexto. Por ejemplo, la pertenencia a un grupo categorizado en función de la raza puede ser un factor de protección en algunos contextos (si se trata de un grupo dominante o privilegiado) y un factor de riesgo en otros (si se trata de un grupo marginado u oprimido). Otros factores individuales son prácticamente siempre lo uno o lo otro. Por ejemplo, el hecho de saber leer y escribir es casi siempre un factor de protección, mientras que el analfabetismo es casi siempre un factor de riesgo.

Factores familiares y del hogar

Los factores familiares y del hogar se relacionan con las circunstancias familiares de las personas y los miembros de sus familias, el papel o la posición que les corresponde dentro de la familia, y las historias y experiencias familiares. Las familias son un determinante importante de la vulnerabilidad, ya que suelen ser la primera instancia a la que se recurre en busca de apoyo, en particular en el caso de los niños, niñas y adolescentes. Todos los miembros del hogar y de la familia son titulares de derechos, y la medida en que se respeten sus derechos influirá en el efecto que tengan los factores familiares y del hogar en su vulnerabilidad o resiliencia.

Son ejemplos de factores familiares y del hogar el tamaño de la familia, la estructura del hogar, la situación socioeconómica, los antecedentes migratorios, el empleo, los medios de sustento, los niveles de instrucción, la discriminación de género y la dinámica familiar.

Los hogares y las familias pueden constituir tanto factores de riesgo como de protección contra la violencia, la explotación y el abuso. Los factores de riesgo comprenden la violencia interpersonal entre miembros de la familia, los hogares encabezados por niños, niñas o adolescentes, o monoparentales, y los antecedentes de comportamientos migratorios peligrosos. Los factores de protección incluyen la existencia de un entorno de apoyo dentro del hogar, la distribución equitativa de los recursos y las oportunidades entre los niños, niñas y adolescentes, y un ingreso suficiente para atender tanto a las necesidades básicas como a las principales aspiraciones de todos los miembros de la familia.

Factores comunitarios

Las personas y sus familias están insertas en el contexto de una comunidad física y social más amplia. Se ven afectadas por las estructuras económicas, culturales y sociales de sus comunidades, y por la posición que ocupan en esas estructuras. Las comunidades con sólidas redes sociales y acceso a recursos pueden brindar apoyo y protección a las personas y las familias, mientras que las que carecen de esas redes y recursos pueden generar factores de riesgo para sus miembros. Algunos factores comunitarios afectan a distintos grupos de la comunidad de manera diferente, pudiendo aumentar o reducir su vulnerabilidad. Por ejemplo, las redes sociales que apoyan a algunos grupos, pero excluyen a otros contribuyen a proteger a los primeros y a aumentar el riesgo para los segundos. Ciertos factores de riesgo y de protección se aplican a todos los miembros de una comunidad, acrecentando o disminuyendo su vulnerabilidad. Todos los miembros de una comunidad son titulares de derechos, y la medida en que se respeten sus derechos influirá en el efecto que tengan los factores comunitarios en su vulnerabilidad o resiliencia.

Son ejemplos de factores comunitarios la disponibilidad de oportunidades de educación, atención sanitaria y servicios sociales de calidad; la igualdad de acceso a los recursos; las oportunidades de sustento y de generación de ingresos; el entorno natural; y las normas y comportamientos sociales.

Todas las comunidades tendrán una combinación de factores de riesgo y de protección. Los factores de riesgo comunitarios comprenden las prácticas como el matrimonio forzado, la exclusión de algunos miembros de la comunidad del pleno disfrute de los recursos comunitarios o la presencia de peligros naturales como los corrimientos de tierras o las inundaciones. Entre los factores de protección comunitarios figuran un buen sistema educativo accesible para todos, el acceso suficiente a una atención de salud de calidad, un sistema de asistencia social eficiente y la existencia de medidas de preparación adecuadas para mitigar los riesgos relacionados con los peligros naturales.

Factores estructurales

Al nivel más amplio operan los factores estructurales, es decir, las condiciones e instituciones políticas, económicas, sociales y culturales, a escala nacional, regional e internacional, que influyen en el entorno general en que están insertas las personas, las familias y las comunidades y moldean sus creencias, decisiones y comportamientos. Los factores estructurales suelen ser relativamente estables y tienen efectos tanto inmediatos como a más largo plazo.

Son ejemplos de factores estructurales las historias de colonización y conflictos, los regímenes políticos, las políticas migratorias y la gobernanza de la migración, el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho.

A nivel estructural, los factores de riesgo incluyen las pautas de marginación y discriminación sistémicas, los conflictos y la inestabilidad, la mala gobernanza, la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y la debilidad del estado de derecho. Los factores de protección comprenden la paz y la seguridad, la buena gobernanza, el respeto de los derechos humanos y el desarrollo equitativo.

Interacción de los factores

En el modelo de la OIM, el grado de vulnerabilidad global de las personas migrantes y de sus hogares, familias, comunidades y grupos a la violencia, la explotación y el abuso antes, durante y después del proceso migratorio, o su capacidad de evitar esas violaciones, resistir a ellas, hacerles frente o recuperarse, es el resultado de la interacción de múltiples factores de riesgo y de protección a diferentes niveles.

Esto significa que ningún factor por sí solo conducirá a un resultado específico. También significa que la presencia de uno o más factores de riesgo no genera necesariamente una situación de vulnerabilidad del migrante, ya que los factores de protección pueden contrarrestar los factores de riesgo. Es la preponderancia global de los factores de riesgo, unida a una insuficiente presencia de factores de protección, la que engendra la vulnerabilidad. En cambio, cuando los factores de protección pesan más que los factores de riesgo, las personas migrantes son más capaces de evitar la violencia, la explotación y el abuso, o de resistir a estos fenómenos, hacerles frente y recuperarse de ellos, lo que constituye la resiliencia.

Ejemplo 1

Un hombre de mediana edad con un nivel de instrucción alto que goce de buena salud y pertenezca a un sector poderoso de la sociedad tendrá normalmente un grado de vulnerabilidad bajo. Sin embargo, podría encontrarse en una situación de vulnerabilidad a la extorsión y la violencia si recurre a prácticas migratorias poco seguras, como la contratación de traficantes para que le ayuden a entrar en un país por medios irregulares, especialmente si el viaje discurre por países en que no existen mecanismos para proteger a las personas migrantes contra la violencia de los traficantes.

Ejemplo 2

Una familia que experimente una crisis, como la pérdida del empleo debido a un problema de salud del principal proveedor del hogar, puede adoptar decisiones relativas a la migración que pongan a uno o varios de sus miembros en situación de mayor vulnerabilidad a la explotación laboral. Sin embargo, si tiene la posibilidad de recurrir al apoyo de la familia extensa, de los miembros de la comunidad o de programas de asistencia social, será menos probable que adopte ese tipo de decisiones. Los factores de riesgo familiares o del hogar quedarán mitigados por los factores de protección a nivel comunitario.

Ejemplo 3

Las personas que son objeto regularmente de discriminación y acoso y tropiezan con dificultades para acceder a los servicios por su condición de migrantes tienen más probabilidades de ser vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso. Si no pueden recurrir a la asistencia de otros miembros de la comunidad ni acceder a los mismos servicios que los demás, caerán en el aislamiento y serán fácil presa de quienes practican la explotación o el abuso.

Ejemplo 4

Los miembros de una comunidad desplazada a raíz de un desastre natural pueden estar más expuestos a la trata, ya que las poblaciones desplazadas suelen ser un blanco predilecto de los tratantes de personas. Sin embargo, si los dirigentes locales y nacionales actúan con rapidez para mitigar el riesgo de trata, proporcionando a las personas desplazadas información exacta y oportuna y adoptando medidas de represión eficaces, los miembros de la comunidad estarán debidamente protegidos contra ese riesgo.

Algunos de estos factores se aplican en más de un nivel. Por ejemplo, aunque el sexo es una característica individual, influye en las experiencias de las personas dentro de sus familias y comunidades, y las disparidades estructurales entre niños, niñas y adolescentes y entre los hombres y las mujeres pueden reflejar y perpetuar las desigualdades en los hogares, las familias y las comunidades. El propósito del modelo de los determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes no es definir categorías estrictas de factores, sino facilitar un examen estructurado y provechoso de los modos en que las intersecciones de múltiples factores pueden influir en la vulnerabilidad y la resiliencia.

1.2 RESPUESTAS PROGRAMÁTICAS: MARCO DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA PARA LAS PERSONAS MIGRANTES VULNERABLES A LA VIOLENCIA, LA EXPLOTACIÓN Y EL ABUSO

El propósito del modelo es ofrecer a los profesionales y los proveedores de servicios una metodología operacional para adquirir una comprensión detallada de los factores de riesgo que contribuyen a la vulnerabilidad de las personas migrantes y de los factores de protección que aumentan su resiliencia, a fin de que puedan diseñar y aplicar respuestas en los niveles adecuados. La aplicación del modelo proporciona también un marco para determinar quiénes deberían participar en el diseño y la implementación de respuestas integrales.

Una respuesta programática es adecuada, integral y sostenible si mitiga los factores de riesgo que contribuyen a la vulnerabilidad y moviliza los factores de protección que aumentan la resiliencia, en todos los niveles y con la participación de todos los interesados pertinentes.

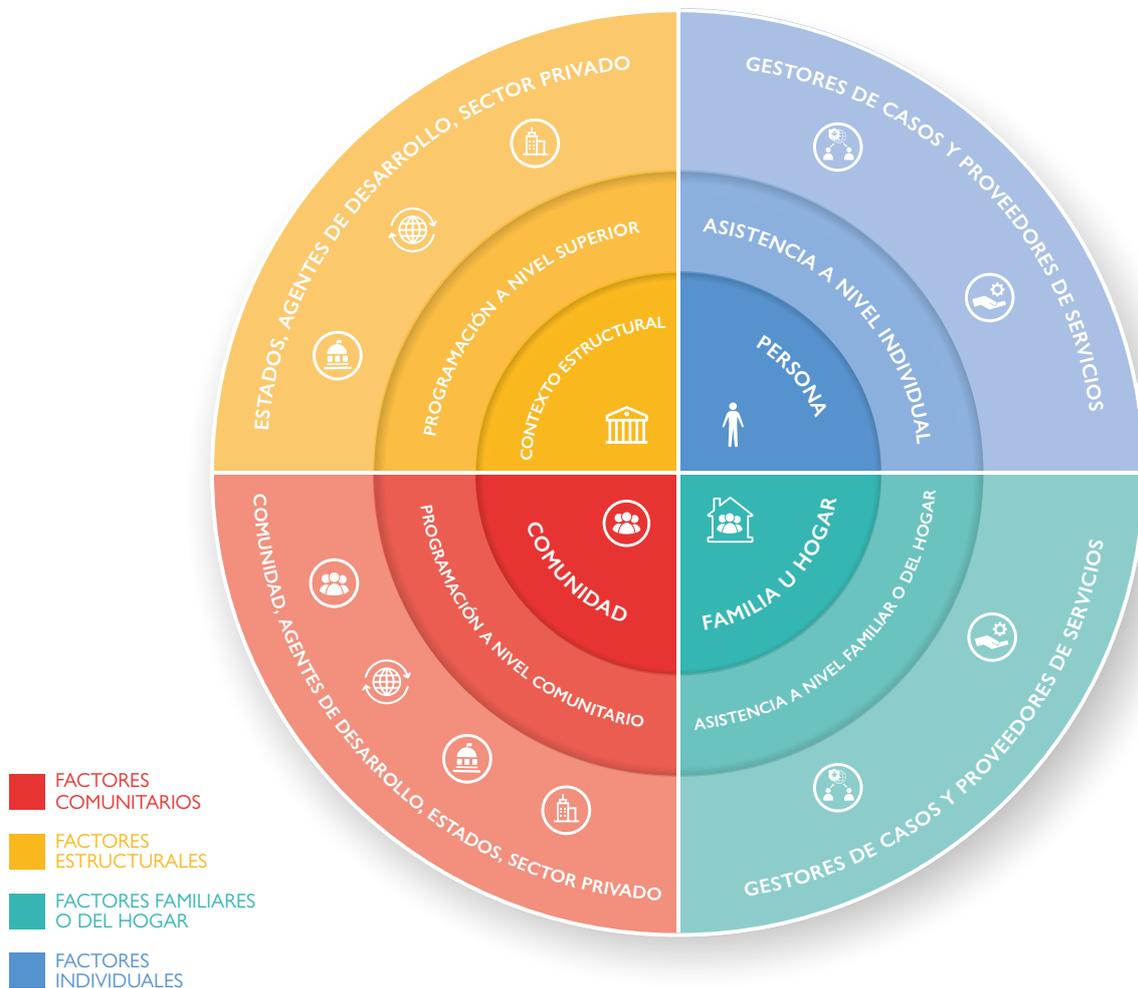


Figura 1.2

Respuestas programáticas y actores pertinentes en cada nivel

¿Quién participa en las respuestas programáticas?

Según el nivel al que se apliquen, las respuestas requerirán la participación de diferentes protagonistas, con conocimientos especializados en distintos campos y diferentes niveles de capacidad. Las respuestas a nivel individual y de la familia o el hogar suelen entrañar un contacto personal y correr a cargo de gestores de casos y proveedores de servicios procedentes de diferentes esferas: la gubernamental, la no gubernamental o el sector privado. Estas personas pueden ser, por ejemplo, trabajadores sociales del sector público, médicos con consultas privadas o abogados que trabajan en una organización sin fines de lucro.

Las respuestas a nivel comunitario deberían entrañar la participación de la propia comunidad, de la administración local y de otros interesados, como el sector privado y los asociados para el desarrollo.

Las respuestas a nivel estructural son normalmente de la competencia de las administraciones locales y los gobiernos nacionales, las instituciones regionales o internacionales y los principales asociados para el desarrollo, como los equipos de las Naciones Unidas en los países.

Respuestas a nivel individual

En el plano individual, las personas migrantes que son vulnerables a la violencia, la explotación o el abuso o que han experimentado estos fenómenos requieren respuestas que atiendan directamente sus necesidades inmediatas y aborden la constelación particular de factores de riesgo que contribuyeron o siguen contribuyendo a su vulnerabilidad.

Las respuestas a nivel individual pueden consistir, por ejemplo, en la provisión de un albergue o alojamiento seguro; la prestación de atención de salud física o mental; la asistencia jurídica y consular; posibilidades de educación, desarrollo de competencias y capacitación; oportunidades de sustento y de generación de ingresos; oportunidades de regularización de la situación migratoria, reunificación de la familia, protección complementaria y obtención de un visado por motivos humanitarios o de otra condición jurídica; la impugnación de la reclusión en un centro de inmigrantes; servicios y apoyo para el retorno y la reintegración; y asesoramiento sobre las prácticas migratorias seguras.

A este nivel, los factores de riesgo deben abordarse a todas las escalas temporales, ya que algunos serán más fáciles de resolver sin tardanza (como la falta temporal de una vivienda), mientras que otros requerirán soluciones a mediano plazo (como la mejora de los niveles de instrucción) o a plazo más largo, o incluso esfuerzos de por vida (como el tratamiento de algunos problemas de salud física o mental).

Respuestas a nivel de la familia y el hogar

En el plano familiar o del hogar, una respuesta holística requiere la comprensión de las respectivas posiciones y las interrelaciones de los miembros del hogar y el tratamiento de todos los factores familiares o del hogar que contribuyen a su vulnerabilidad.

Las respuestas adecuadas pueden incluir la localización y evaluación de la familia, evaluaciones y determinaciones del interés superior de los menores migrantes, modalidades de cuidados alternativos para los menores migrantes no acompañados, respuestas a la violencia doméstica y de género dentro de la familia, servicios de reunificación de la familia, servicios de asesoramiento familiar, provisión de oportunidades de sustento y de generación de ingresos, y posibilidades de educación.

Las intervenciones a nivel de la familia y del hogar requerirán enfoques a plazo más corto o largo, según los factores de riesgo concretos que sea necesario mitigar.

Respuestas a nivel comunitario

La programación a nivel comunitario suele requerir enfoques a mediano o más largo plazo, ya que para combatir los factores de riesgo comunitarios es necesario modificar elementos sociales, económicos, ambientales y culturales más amplios. En este plano, las respuestas adecuadas pueden incluir esfuerzos por modificar las actitudes y creencias a fin de que los miembros de la comunidad vean a todas las personas, independientemente de su edad, sexo, raza, capacidad o cualquier otra característica personal, como participantes de pleno derecho y en pie de igualdad en la vida cultural, social, económica y política de la comunidad; actividades que alienten la participación plena e igualitaria de los niños, niñas y adolescentes en la educación; campañas públicas para informar a las comunidades sobre los procesos migratorios seguros; programas de desarrollo de la capacidad que mejoren las competencias, los

conocimientos y los recursos de los miembros y dirigentes de las comunidades para mitigar el cambio climático y la degradación ambiental, reducir sus efectos y adaptarse a ellos; y programas de desarrollo comunitario.

Respuestas a nivel estructural

En el plano estructural, la programación suele ser a más largo plazo y es normalmente de la competencia de las administraciones locales y los gobiernos nacionales y de las instituciones regionales o internacionales. Los esfuerzos para lograr cambios estructurales pueden requerir más tiempo, pero también tendrán, probablemente, un impacto de mayor alcance.

La programación destinada a abordar los factores estructurales puede incluir mejoras de las leyes y políticas nacionales para que reconozcan los derechos de las personas migrantes y les ofrezcan una protección adecuada; la elaboración y aplicación de políticas de migración segura y regular, incluida la movilidad laboral; la aplicación de políticas de desarrollo equitativo y en favor de los pobres; mejoras del estado de derecho y del respeto de los derechos humanos; y medidas para frenar la discriminación de determinados grupos.

Papel del Estado

En su calidad de principal garante de los derechos de todas las personas, incluidas las personas migrantes, el Estado tiene un papel particularmente importante que desempeñar en la defensa de esos derechos y la reducción de la vulnerabilidad a sus violaciones en todas las esferas y todos los niveles. En los Principios y directrices sobre la protección de los derechos humanos de las personas migrantes en situación de vulnerabilidad⁸ se definen 20 principios, integrados en el derecho internacional de los derechos humanos y las normas conexas, que ayudarán a los Estados (y a otros interesados) a elaborar, reforzar, aplicar y vigilar las medidas para proteger a las personas migrantes vulnerables.

- Principio 1: Velar por que los derechos humanos ocupen un lugar central en los esfuerzos por abordar la migración en todas sus fases, incluidas las respuestas a los movimientos a gran escala y mixtos.
- Principio 2: Combatir todas las formas de discriminación contra las personas migrantes.
- Principio 3: Garantizar el acceso de las personas migrantes a la justicia.
- Principio 4: Proteger la vida y la seguridad de las personas migrantes y velar por que todas aquellas cuya vida o seguridad estén en peligro sean rescatadas y reciban asistencia inmediata.
- Principio 5: Velar por que todas las medidas de gobernanza de las fronteras protejan los derechos humanos.
- Principio 6: Velar por que en todos los retornos se respeten plenamente los derechos humanos de las personas migrantes y se cumpla el derecho internacional.
- Principio 7: Proteger a las personas migrantes contra la tortura y todas las formas de violencia y explotación, a manos del Estado o de agentes privados.
- Principio 8: Defender el derecho de las personas migrantes a la libertad y protegerlas contra toda forma de detención arbitraria. Adoptar medidas específicas para poner fin a la reclusión ilegal o arbitraria de las personas migrantes. Abstenerse en todos los casos de recluir a niños, niñas o adolescentes por su situación migratoria o la de sus padres.
- Principio 9: Asegurar la más amplia protección de la unidad familiar de las personas migrantes; facilitar la reunificación familiar y evitar las injerencias arbitrarias o ilegales en el derecho de las personas migrantes al disfrute de la vida privada y familiar.
- Principio 10: Garantizar los derechos humanos de todos los niños, niñas o adolescentes en el contexto de la migración y velar por que ante todo sean tratados como tales.
- Principio 11: Proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas migrantes.
- Principio 12: Garantizar a todas las personas migrantes el disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
- Principio 13: Salvaguardar el derecho de las personas migrantes a un nivel de vida adecuado.
- Principio 14: Garantizar el derecho de las personas migrantes a trabajar en condiciones equitativas y satisfactorias.
- Principio 15: Proteger el derecho de las personas migrantes a la educación.
- Principio 16: Defender el derecho de las personas migrantes a la información.

⁸ Véase ACNUDH/Grupo Mundial sobre Migración, *op. cit.*, nota 4.

- Principio 17: Garantizar la vigilancia y la rendición de cuentas en todas las medidas que se adopten en respuesta a la migración, incluidos los movimientos a gran escala o mixtos.
- Principio 18: Respetar y apoyar las actividades de los defensores de los derechos humanos que promueven y protegen los derechos humanos de las personas migrantes.
- Principio 19: Mejorar la recopilación de datos desglosados sobre la situación de los derechos humanos de las personas migrantes, protegiendo al mismo tiempo los datos personales y el derecho a la privacidad.
- Principio 20: Establecer una gobernanza de la migración que se base en los derechos humanos y tenga en cuenta las cuestiones de género.

Ejemplos de respuestas programáticas basadas en el modelo de los determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes

Ejemplo 1

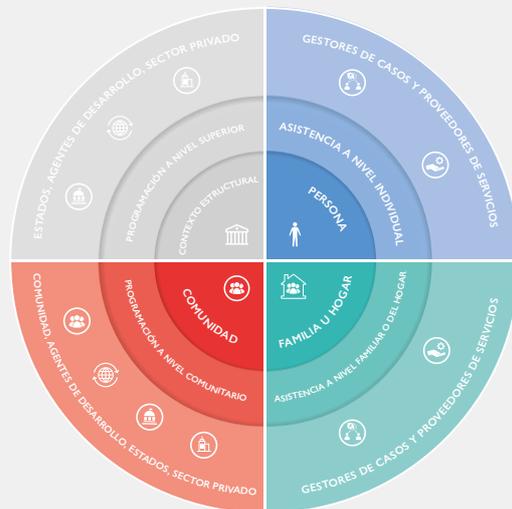
Vulnerabilidad: Un hombre de mediana edad desea trasladarse a otro país, pero su solicitud de visado es rechazada. Quiriendo partir igualmente, decide contratar a traficantes para que lo lleven a su destino. El viaje con los traficantes discurre por una ruta terrestre que atraviesa varios otros países. En uno de ellos hay una crisis política y ha estallado la violencia. El hombre no habla el idioma local y no se atreve a separarse de los traficantes. Estos se aprovechan de la situación y, tras encerrarlo, lo golpean y lo amenazan con entregarlo a las autoridades si no convence a su familia y sus amigos de que envíen dinero. Descubierto por un limpiador, que llama a las fuerzas del orden, el hombre es conducido a un centro de detención de inmigrantes.



Respuesta programática: Una respuesta integral requeriría una programación a nivel individual y estructural. En el plano individual, la respuesta podría consistir en asistencia jurídica para salir de la reclusión. En el plano estructural, la respuesta podría incluir la actuación de las fuerzas del orden de su país de origen para combatir el tráfico de migrantes, así como medidas en el país en que fue detenido para elaborar leyes y políticas que protejan a las personas migrantes contra la violencia de los traficantes.

Ejemplo 2

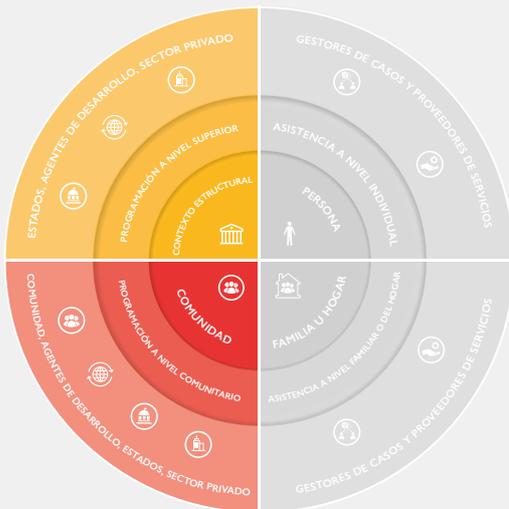
Vulnerabilidad: Una mujer adulta tiene tuberculosis y en su pueblo no hay tratamiento para esta enfermedad. Finalmente queda incapacitada para trabajar. Su pareja puede trabajar, pero las oportunidades de empleo en el pueblo son limitadas. La mujer enferma, que era la principal proveedora de la familia, comienza a barajar la posibilidad de enviar a su hijo mayor, de 16 años, a trabajar al extranjero, aun cuando ni ella ni su pareja lo desean, porque el niño es un alumno talentoso y preferirían que terminara la escuela. Además, es sabido que en los lugares donde podría encontrar empleo se maltrata a los trabajadores migrantes, y la mujer y su pareja desean preservar la integridad de la familia.



Respuesta programática: Una respuesta integral requeriría una programación a nivel individual, de la familia u hogar y comunitario. En el plano individual, la mujer necesita tratamiento médico para poder volver a trabajar. En el plano familiar o del hogar, se requieren un apoyo económico o alternativas de generación de ingresos, para que el niño pueda seguir cursando la escuela en lugar de tener que migrar solo. En el plano comunitario, la programación para aumentar la disponibilidad de servicios médicos y de oportunidades de empleo mejoraría las circunstancias y la resiliencia de esta familia.

Ejemplo 3

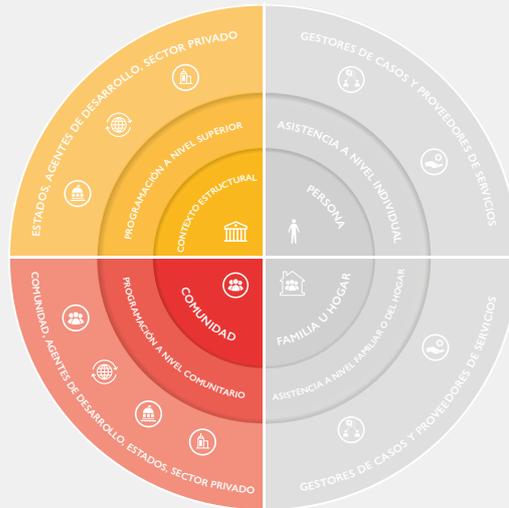
Vulnerabilidad: Algunos miles de migrantes se trasladaron de su país de origen, convulsionado por una prolongada guerra civil, a un país vecino con mejores condiciones económicas y políticas, en que tienen derecho a la residencia legal debido a un acuerdo de libre circulación de las personas firmado por los dos países. La mayoría se asentó en una misma comunidad. En un principio, la comunidad de acogida los recibió bien, pero ahora no los ven con buenos ojos. Los dueños de las tiendas locales se están negando a atenderlos, y los servicios de salud y educación los rechazan sistemáticamente, pese a que tienen el mismo derecho a esos servicios que los nacionales. Los agentes del orden locales han comenzado a acosar a las personas migrantes, pidiéndoles sobornos para evitar la detención arbitraria. Una fábrica local que emplea a muchos de ellos se aprovecha de la situación y, sabiendo que difícilmente denunciarán las condiciones de trabajo peligrosas o el robo de sus salarios, deja de proporcionarles el equipo de seguridad adecuado y les paga sistemáticamente un salario inferior a la norma.



Respuesta programática: Una respuesta integral incluiría componentes comunitarios y estructurales. En el plano comunitario, podrían realizarse campañas para concienciar a la comunidad de acogida sobre los derechos de las personas migrantes y modificar las actitudes y los comportamientos. Con la colaboración de los dirigentes comunitarios, se podría promover la cohesión social y garantizar a las personas migrantes el acceso a los servicios a los que tienen derecho. En el plano estructural, se requerirían esfuerzos para combatir la corrupción y defender los derechos de las personas migrantes. Las intervenciones estructurales para mejorar las condiciones políticas, económicas y de seguridad del país de origen podrían inducir a las personas migrantes a regresar espontáneamente a ese país.

Ejemplo 4

Vulnerabilidad: Unos niveles de precipitación anormalmente altos causan el desbordamiento de un gran río, que inunda varios pueblos y obliga a decenas de miles de personas a desplazarse. La zona se encuentra cerca de una frontera internacional y la población afectada se desplaza tanto dentro del propio país como hacia el país vecino. Este último tiene problemas inveterados de delincuencia, y las redes de trata de personas comienzan a abordar a los desplazados transfronterizos con falsas ofertas de trabajo en la capital. La administración local y el gobierno nacional del país de origen están vigilando la situación de los desplazados y rápidamente se enteran de la amenaza de la trata. De inmediato se establece un comité interinstitucional y transfronterizo de lucha contra este fenómeno, integrado por miembros de las comunidades, las autoridades locales y los gobiernos nacionales de ambos países. El comité despliega equipos para informar a los desplazados y a las comunidades de acogida sobre los riesgos de la trata, y los agentes del orden inician una investigación que prontamente conduce a la aprehensión de los responsables de la trata.



Respuesta programática: En este caso, las autoridades comunitarias y nacionales respondieron con rapidez y eficacia, frenando la amenaza inmediata de la trata. Una programación adicional a nivel comunitario y estructural permitiría resolver la crisis del desplazamiento y mitigar el riesgo de nuevos desplazamientos causados por inundaciones en el futuro, por ejemplo, estableciendo sistemas de alerta temprana y barreras que impidan la inundación. El gobierno nacional del país vecino debería esforzarse por mejorar el estado de derecho y erradicar las redes de trata de personas.

1.3 PRINCIPALES TÉRMINOS Y DEFINICIONES

Los principales términos y definiciones utilizados en este marco son los siguientes:

- Vulnerabilidad: en el contexto migratorio, se entiende por vulnerabilidad una capacidad limitada⁹ de evitar situaciones de violencia, explotación y abuso, o de resistir a ellas, hacerles frente y recuperarse.
- Resiliencia: capacidad de evitar situaciones de violencia, explotación y abuso, o de resistir a ellas, hacerles frente y recuperarse.
- Factores de riesgo: factores a nivel individual, de la familia u hogar, comunitario o estructural que aumentan la probabilidad de las personas migrantes de ser objeto de violencia, explotación o abuso antes, durante o después de la migración.
- Factores de protección: factores a nivel individual, de la familia u hogar, comunitario o estructural que reducen la probabilidad de las personas migrantes de ser objeto de violencia, explotación o abuso antes, durante o después de la migración.
- Comunidad: conjunto de personas que interactúan regularmente entre sí dentro de un territorio geográfico específico y que tienden a tener valores, creencias y actitudes en común.
- Grupo: conjunto de personas que se definen por su etnia, cultura o religión o por otra condición.
- Migrante(s) vulnerable(s) a la violencia, la explotación o el abuso: migrante o grupo de migrantes que está expuesto o ha sido sometido a situaciones de violencia, explotación o abuso en un contexto migratorio y que, debido a una interacción particular de características y condiciones individuales, familiares o del hogar, comunitarias y estructurales, tiene una capacidad limitada de evitar esas situaciones o de resistir a ellas, hacerles frente y recuperarse.

1.4 PUESTA EN PRÁCTICA DEL MODELO DE LOS DETERMINANTES DE LA VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS MIGRANTES

El modelo de los determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes y el marco de protección y asistencia para las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso proporcionan un enfoque general para entender la vulnerabilidad de las personas migrantes y elaborar intervenciones adecuadas. En las Partes 2, 3, 4 y 5 del presente Manual se proporcionan conjuntos de herramientas para evaluar los factores a diferentes niveles. Cada conjunto contiene una visión general de los factores que se aplican al nivel de que se trate, uno o varios cuestionarios o herramientas de evaluación, y orientaciones para aplicarlos y adaptarlos. Los formularios pueden utilizarse tal cual o adaptarse al contexto.

La idea es que esos cuestionarios y herramientas se utilicen de manera complementaria, y que la información reunida a través de ellos ayude a lograr una comprensión holística de los factores que interactúan a diversos niveles y de sus repercusiones en la vulnerabilidad y resiliencia de las personas, los hogares y familias, los grupos y las comunidades.

Toda información personal que se reúna mediante los cuestionarios deberá tratarse respetando estrictos principios de confidencialidad y privacidad. A este respecto, véanse, por ejemplo, los principios y directrices contenidos en el [Manual de la OIM para la Protección de Datos](#), que se puede descargar del sitio web de la OIM (www.iom.int).

⁹ El modelo de los determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes (DMV) elaborado por la OIM tiene en cuenta el modelo de las capacidades de Amartya Sen, que se centra en la capacidad de la persona de funcionar (es decir, en lo que es capaz de ser o hacer) y refleja su libertad de elegir entre diferentes modos de vida. Véase Amartya Sen, *Commodities and Capabilities* (Amsterdam, Holanda Septentrional, 1985).

1.5 VULNERABILIDAD EN LOS LUGARES DE ORIGEN, DE TRÁNSITO Y DE DESTINO

La migración internacional se describe normalmente como un proceso que comprende un país de origen, uno o varios países de tránsito y un país de destino. La migración interna suele ser un proceso parecido, en que los lugares de origen, tránsito y destino son comunidades en lugar de países.

Los factores, condiciones y experiencias en cada etapa del proceso de migración pueden dar lugar a diversas vulnerabilidades. Estas tienen que ver a veces con los motivos por los que se abandonó el país de origen y, según un informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos¹⁰, incluyen “la pobreza, la discriminación y la falta de acceso a los derechos humanos fundamentales, como la educación, la salud, la alimentación y el agua y el trabajo decente, así como la xenofobia, la violencia, la desigualdad de género, las amplias consecuencias de los desastres naturales, el cambio climático y la degradación ambiental y la separación de la familia”. Estas vulnerabilidades se aplican tanto a migrantes individuales como a grupos de migrantes.

Las vulnerabilidades pueden también ser el resultado de circunstancias relacionadas con el hecho de estar en tránsito, en cuyo caso incluyen las amenazas a la seguridad física debidas a las difíciles condiciones del viaje, como los medios de transporte inseguros, y las amenazas de explotación por parte de los tratantes de personas, de los traficantes de migrantes o de funcionarios inescrupulosos. Las personas migrantes en tránsito pueden ser particularmente vulnerables a las violaciones de sus derechos y al abuso, sobre todo si su situación es irregular. Según el mismo informe, “[l]as condiciones inadecuadas y a menudo rigurosas en que son recibidos en las fronteras también pueden vulnerar sus derechos y agravar aún más sus vulnerabilidades. Las respuestas como el cierre arbitrario de las fronteras, la denegación del acceso a procedimientos de asilo, las devoluciones arbitrarias, los actos de violencia cometidos en las fronteras por las autoridades del Estado y otros agentes (incluidos delincuentes y milicias civiles), la recepción en condiciones inhumanas, la falta de cortafuegos y la denegación de asistencia humanitaria aumentan los riesgos para la salud y la seguridad de las personas migrantes, lo que vulnera sus derechos humanos.”¹¹

Llegadas a su lugar de destino, las personas migrantes pueden adquirir nuevas vulnerabilidades causadas, por ejemplo, por las barreras lingüísticas, las dificultades para integrarse y la xenofobia. Algunas son víctimas de empleadores o arrendadores sin escrúpulos que se aprovechan de su limitado conocimiento de las condiciones locales y su escaso poder de negociación. Las personas migrantes irregulares son particularmente reacias a acogerse a los servicios sociales por miedo a ser detectadas, incluso cuando tienen derecho a ellos. La posibilidad de ser detenidas, recluidas y expulsadas las hace vulnerables a la manipulación y la explotación de quienes las amenazan con denunciarlas.

¹⁰ Véase Asamblea General de las Naciones Unidas, *Principios y orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos de las personas migrantes en situaciones de vulnerabilidad*, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/HRC/34/31), párr. 13.

¹¹ *Ibid.*, párr. 14.

1.6 APLICACIÓN DEL MODELO ANTES, DURANTE Y DESPUÉS DE LA MIGRACIÓN

El modelo de los determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes puede aplicarse antes, durante o después de la migración, con fines que variarán según la situación de que se trate.

Si se aplica antes de la migración, el modelo debería utilizarse para alentar la migración segura e informada e intentar evitar que las personas migrantes sean objeto de violencia, explotación o abuso. Su aplicación entraña el examen de los factores presentes a nivel individual, de la familia u hogar, comunitario y estructural, con vistas a determinar los elementos que inducen a migrar y los factores de riesgo que podrían agravar la vulnerabilidad durante la migración. También supone evaluar los factores de protección que podrían movilizarse para minimizar los riesgos.

Si se aplica durante la migración, el modelo debería utilizarse para identificar a las personas migrantes vulnerables con vistas a adoptar medidas para evitar que sufran daños y a establecer planes de protección y asistencia adecuados para los casos en que el daño ya haya ocurrido.

Después de la migración, el modelo también ayuda a identificar a las personas migrantes vulnerables a fin de adoptar medidas para evitar los daños y establecer planes de protección y asistencia adecuados, si ya han ocurrido. Pero, además, debería emplearse para apoyar la elaboración de soluciones sostenibles a más largo plazo que eliminen la vulnerabilidad. En el contexto de los retornos, puede ayudar a reducir las vulnerabilidades y a promover una reintegración sostenible.

PROTECCIÓN Y ASISTENCIA
PARA LAS PERSONAS MIGRANTES
VULNERABLES A LA VIOLENCIA,
LA EXPLOTACIÓN Y EL ABUSO:
GESTIÓN DE CASOS A NIVEL
INDIVIDUAL

PARTE 2

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	21
2.1 PROTECCIÓN Y SISTEMAS DE PROTECCIÓN	21
El concepto de protección.....	21
Tipos de protección.....	22
Protección de grupos específicos.....	24
Sistemas de protección y vías de remisión	28
2.2 DETERMINANTES DE LA VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS MIGRANTES A NIVEL INDIVIDUAL.....	28
2.3 ASISTENCIA A NIVEL INDIVIDUAL PARA LAS PERSONAS MIGRANTES VULNERABLES A LA VIOLENCIA, LA EXPLOTACIÓN Y EL ABUSO	29
Principios de la asistencia	29
Actores participantes en la asistencia a nivel individual.....	31
Enfoque de la gestión de casos.....	32
Albergue y alojamiento.....	42
Agua, saneamiento e higiene	46
Alimentación y nutrición.....	47
Seguridad personal	47
Salud y bienestar	51
Educación y capacitación.....	66
Medios de sustento, empleo y generación de ingresos.....	70
Localización, evaluaciones y reunificación de la familia.....	76
Acceso a la justicia	80
Cierre de los casos.....	85

2.4 MATERIAL DE CONSULTA PARA LA PARTE 2	92
2.5 HERRAMIENTAS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS FACTORES INDIVIDUALES.....	101
Introducción	101
Orientaciones para aplicar y adaptar los cuestionarios sobre los factores individuales	103
Cuestionarios.....	111

INTRODUCCIÓN

La Parte 2 de este Manual se centra en los factores que determinan la vulnerabilidad de las personas migrantes a nivel individual y en las respuestas programáticas adecuadas para mitigar y combatir los factores de vulnerabilidad en ese plano. En esta Parte se examinan el concepto de protección, los tipos de protección, y las formas de movilizar los sistemas de protección y las vías de remisión para proteger a las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso. Se exponen los principios de la asistencia que deberían aplicarse en todo esfuerzo por prestar ayuda a las personas migrantes vulnerables, y se presentan las normas y directrices para distintas formas de asistencia individual. Por último, se examinan en detalle los temas de la gestión de casos; el albergue y el alojamiento; el agua, el saneamiento y la higiene; la alimentación y la nutrición; la seguridad personal; la salud y el bienestar; la educación y la capacitación; los medios de sustento, el empleo y la generación de ingresos; la localización, las evaluaciones y la reunificación de la familia; el acceso a la justicia; y el cierre de los casos.

Las orientaciones ofrecidas en la Parte 2 están destinadas principalmente a los gestores de casos individuales que prestan apoyo y asistencia directos a las personas migrantes vulnerables, incluidos los niños, niñas y adolescentes en esa situación. También pueden ser útiles a quienes prestan servicios a las personas migrantes vulnerables, como los proveedores de atención sanitaria, los agentes de las fuerzas del orden, y los empleados de las entidades que ofrecen los servicios utilizados por las personas migrantes.

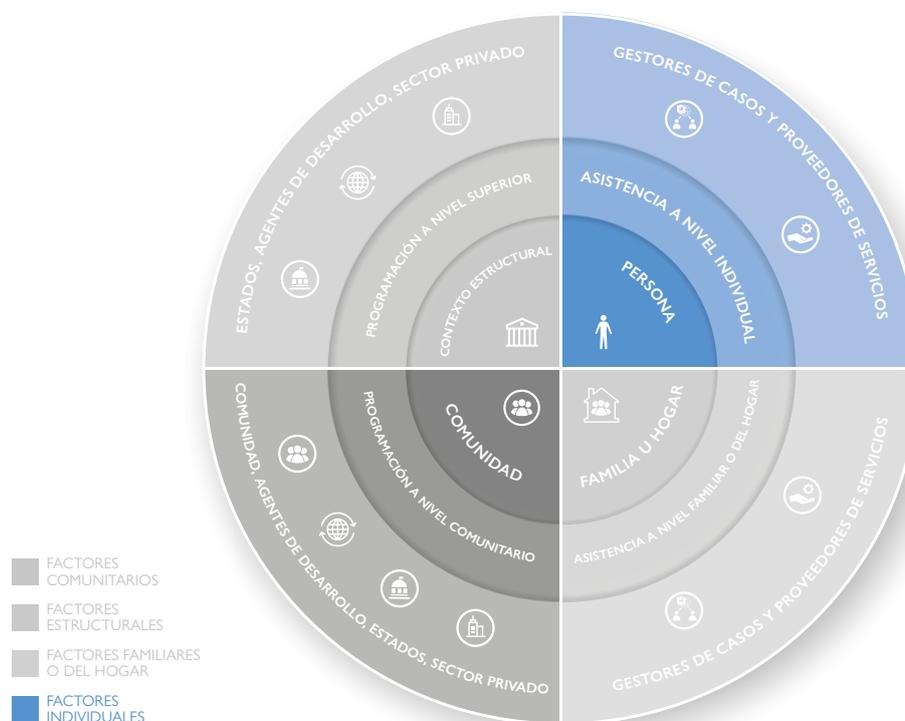


Figura 2.1

Respuestas programáticas y actores pertinentes a nivel individual

2.1 PROTECCIÓN Y SISTEMAS DE PROTECCIÓN

El concepto de protección

No existe una definición universalmente aceptada del concepto de “protección”, pero el término suele utilizarse para describir todas las medidas destinadas a mantener la seguridad y el bienestar de las personas de conformidad con la letra y el espíritu de los ordenamientos jurídicos pertinentes.

Según el derecho internacional, el Estado tiene la responsabilidad de proteger a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, respetando, salvaguardando y haciendo efectivos sus derechos y creando y autorizando formas de ejercerlos provechosamente. Los Estados también tienen la obligación de ofrecer protección a sus ciudadanos en el extranjero. Para los casos en que un Estado no puede brindar esta protección o por algún otro motivo no la brinda, hay organizaciones internacionales que tienen el mandato de hacerlo.

La protección de las personas, incluidas las personas migrantes, está codificada en los instrumentos sobre los derechos humanos, el derecho laboral, humanitario y marítimo, el derecho penal transnacional, consular y sobre la nacionalidad y el derecho del mar. Sin embargo, muchos de estos instrumentos no se acompañan de los mecanismos de aplicación necesarios para proteger y prestar asistencia a las personas migrantes vulnerables. Por lo tanto, estos pueden necesitar apoyo para ejercer sus derechos y obtener la protección de los Estados o de otros órganos con el mandato correspondiente.

Tipos de protección

Los tipos de protección que se aplican a las personas migrantes incluyen la protección de los derechos humanos y la protección jurídica, física, social y humanitaria.

La **protección de los derechos humanos** es la obligación de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de todas las personas que se encuentran en su territorio o bajo su jurisdicción, independientemente de su nacionalidad, condición de apatridia o situación migratoria y sin discriminación, a fin de preservar, en particular, su seguridad, su integridad física y su dignidad.

Esta protección se basa en el derecho internacional de los derechos humanos, especialmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que afirma que los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna por motivos de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición, incluida la situación migratoria¹. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones de los gobiernos con respecto a lo que deben hacer o abstenerse de hacer para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales individuales o de grupos de personas.

Los derechos humanos empoderan y protegen a las personas contra las acciones que menoscaban las libertades fundamentales y la dignidad humana, al delimitar el poder de los Estados y obligarlos a adoptar medidas positivas para garantizar el ejercicio de esos derechos por todas las personas que se encuentren en su territorio. Los derechos humanos están garantizados jurídicamente por el derecho internacional de los derechos humanos.

Aunque el disfrute de los derechos humanos individuales puede verse afectado positiva o negativamente por diversas entidades (por ejemplo, por los grupos de la delincuencia organizada, las empresas y corporaciones, los grupos armados, las organizaciones internacionales y las ONG), los Estados son los principales garantes de esos derechos y sus obligaciones jurídicas incluyen el deber de respetar, de proteger y de cumplir.

Respetar – Los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos. Por ejemplo, deben abstenerse de practicar detenciones arbitrarias, infligir torturas o realizar expulsiones colectivas de migrantes.

Proteger – Los Estados deben impedir las violaciones de los derechos humanos por personas particulares, entidades privadas o terceros. Por ejemplo, deben regular la actuación de las agencias de contratación, sancionar a los empleadores abusivos y proteger a las personas migrantes contra la violencia y el abuso de los traficantes.

Cumplir – Los Estados deben adoptar medidas positivas para garantizar el ejercicio de los derechos humanos. Por ejemplo, deben consultar a las personas migrantes al elaborar la política pública pertinente y establecer alternativas a la privación de libertad de los inmigrantes.

Fuente: Migration and human rights: Improving human rights-based governance of international migration (ACNUDH).

El derecho internacional de los derechos humanos se basa en el consenso interestatal. Su principal fuente son los acuerdos jurídicamente vinculantes concertados por los Estados. Los instrumentos fundamentales de derechos humanos constituyen la Carta Internacional de Derechos Humanos:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) establece los derechos humanos fundamentales que deben gozar de protección universal en 30 artículos que ahora se consideran parte del derecho internacional consuetudinario.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) articula las libertades civiles y políticas, entre ellas la libertad de expresión y el derecho a igual protección y a las debidas garantías procesales.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) articula los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos al trabajo, a la salud y a la educación.

1 El texto íntegro de la Declaración Universal de Derechos Humanos puede consultarse en www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights.

Es importante señalar que estos instrumentos no establecen una jerarquía de derechos; todos los derechos humanos están interrelacionados y son indivisibles, porque la mejora de uno facilita la promoción de otros. Muchos tratados multilaterales de derechos humanos promulgados bajo los auspicios de las Naciones Unidas se han inspirado en la Carta Internacional de Derechos Humanos y han elaborado algunas partes de ella en más detalle para regular determinados temas o la situación de los grupos de personas de su competencia; entre ellos cabe mencionar:

- la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965);
- la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979);
- la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984);
- la Convención sobre los Derechos del Niño (1989);
- la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares (Convención sobre los Trabajadores Migratorios) (1990);
- la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006);
- la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006).

La **protección jurídica** se imparte manteniendo un estado de derecho efectivo y aplicando los instrumentos jurídicos internos e internacionales destinados a proteger a las personas contra las vulneraciones de los derechos humanos y a reducir los riesgos para su seguridad, salud y bienestar.

Algunos grupos de personas pueden gozar de una protección jurídica adicional o específica establecida en leyes o reglamentos que reconocen los riesgos más elevados a los que están expuestos y su situación de vulnerabilidad. Son ejemplos de esos grupos las mujeres, los niños, las niñas, los y las adolescentes, las personas con discapacidad, las personas de edad, las personas refugiadas y solicitantes de asilo, las personas víctimas de trata, las personas trabajadoras migrantes, las personas indígenas, y los grupos marginados u oprimidos.

Las autoridades estatales pueden conceder protección jurídica adicional en respuesta a un daño o al abandono, la explotación o el abuso, por ejemplo, emitiendo órdenes de alejamiento para los autores de actos de violencia doméstica o contra la pareja, o de violencia comunitaria, u órdenes de protección de niños, niñas o adolescentes abandonados, maltratados o explotados.

La **protección física** comprende medidas para mantener la seguridad e integridad de las personas y sus bienes y pertenencias y prevenir daños o perjuicios. Puede ser impartida por organismos gubernamentales, como las fuerzas de policía, los militares y los órganos de gestión de fronteras; por autoridades no estatales; por servicios de seguridad privados; por operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas o de carácter regional; por organizaciones oficiosas como grupos de vigilancia comunitaria o redes de familiares; y por las propias personas. El entorno físico, tanto natural como construido, también confiere protección física mediante su diseño y su uso.

La **protección social** tiene numerosas definiciones, pero los elementos comunes incluyen el apoyo a las personas, los hogares, las familias y las comunidades para prevenir, gestionar y superar los peligros, riesgos y tensiones que amenazan su bienestar², y las contribuciones a la reducción de la pobreza, la exclusión y la desigualdad. Los programas de protección social apuntan a proporcionar un ingreso o medio de sustento para reducir la vulnerabilidad económica y social de personas o grupos. Denominada también “seguridad social”, esta protección es un derecho consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconoce el papel de la seguridad social en la garantía de la dignidad humana.

Entre los grupos a los que están destinados normalmente los programas de protección social figuran los hogares monoparentales, los hogares encabezados por mujeres o niños, niñas o adolescentes, los desempleados, y las personas que tienen una enfermedad o discapacidad.

Los sistemas de protección social pueden adoptar distintas formas. Las transferencias de dinero son asignaciones directas y previsibles que pueden ser incondicionales o estar condicionadas. En el segundo caso, el beneficiario debe cumplir ciertas obligaciones, por ejemplo, enviar a sus hijos a la escuela o acudir a un servicio social, para recibir la prestación. Las pensiones estatales son una forma de transferencia de dinero destinada a las personas mayores o que no pueden trabajar. Las transferencias de alimentos u otros bienes son otra forma de protección social, que puede organizarse mediante programas de comedores escolares o para atender necesidades agudas, por ejemplo, después de un desastre natural.

Los programas de micro financiación, que prestan servicios financieros a personas de ingresos bajos, pueden cumplir también una función de protección social cuando alivian la pobreza apoyando la generación de ingresos, la adquisición de bienes, los planes de ahorro y la gestión del riesgo financiero. Normalmente, estos programas ofrecen

2 Tomado, con adaptaciones, de PNUD, International Poverty Centre, “Social protection: the role of cash transfers”, *Poverty in Focus* (junio de 2006). Disponible en www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus8.pdf.

préstamos pequeños a grupos comunitarios, para algún tipo de participación productiva en la economía local; los grupos comunitarios tienen un deber de rendición de cuentas que garantiza el reembolso de los préstamos a tipos de interés más bajos que los que aplican los sistemas financieros oficiales.

Los programas de obras públicas destinados a ofrecer empleo mediante una inversión patrocinada por el Estado, con frecuencia para el desarrollo de infraestructura, son otra forma de protección social. Pueden proporcionar medios de sustento al ofrecer dinero u otros bienes necesarios, incluso alimentos, a cambio del trabajo.

Otra forma aún de protección social son las prestaciones del seguro social. Como ejemplos cabe mencionar el plan de licencias y pagos por maternidad, el seguro de desempleo, los programas de indemnización de trabajadores o los seguros contra desastres. En estos casos, las personas pagan regularmente una cotización a través del sistema tributario o de un banco, un empleador o un fondo comunitario, y hacen uso de esas prestaciones cuando se produce una situación concreta (por ejemplo, un embarazo, una enfermedad o lesión, una defunción o un suceso meteorológico como una sequía o inundación) que les impide trabajar y ganarse la vida.

Otras intervenciones tienen funciones de protección social, al ofrecer un apoyo adicional a los miembros más vulnerables de la sociedad, a menudo en forma de protección económica. Los subsidios del Estado pueden proporcionar una protección social al eliminar o reducir los impuestos sobre los artículos de primera necesidad, utilizar una proporción del producto nacional bruto para reducir los costos, o imponer topes a los precios de mercado de los bienes y servicios básicos.

La **protección humanitaria** se refiere a la protección brindada a las personas afectadas por un conflicto armado, un desastre natural o una situación de crisis de otro tipo. El Comité Permanente entre Organismos (IASC) define la protección humanitaria como el conjunto de actividades destinadas a lograr el pleno respeto de los derechos de las personas de conformidad con la letra y el espíritu de los ordenamientos jurídicos pertinentes (es decir, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados)³. La protección humanitaria comprende los esfuerzos de los agentes humanitarios para lograr que los derechos de las personas afectadas por situaciones de crisis y las obligaciones de los garantes de esos derechos en virtud del derecho internacional se comprendan, respeten, protejan y cumplan sin discriminación.

En virtud del derecho internacional humanitario, los civiles afectados por un conflicto armado u otra situación de violencia, los combatientes enfermos y heridos y los prisioneros de guerra son grupos protegidos respecto de los cuales las autoridades estatales y otras entidades armadas tienen la obligación legal de hacer lo necesario para preservar su seguridad, integridad física y dignidad. Los Convenios de Ginebra de 1949 para la protección de las víctimas de la guerra y sus Protocolos Adicionales establecen las normas que deben respetarse durante la guerra y tienen por objeto reducir las repercusiones del conflicto armado en los civiles, el personal militar médico y religioso, los heridos, los combatientes náufragos y enfermos, y los prisioneros de guerra⁴.

La necesidad de protección no se limita a las situaciones de conflicto; también se plantea en las crisis humanitarias tales como los desastres naturales y causados por el ser humano y los brotes de enfermedades. En todas estas situaciones, debería brindarse protección a todos los afectados, respetando sus derechos de conformidad con la ley, sin discriminación y en todas las fases de la crisis.

La protección humanitaria puede proceder de los Estados, de organismos de las Naciones Unidas, de organizaciones internacionales, del CICR y las sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, de ONG y de las comunidades. El Grupo Temático Mundial sobre Protección realiza una labor de coordinación y liderazgo dentro del sistema humanitario de las Naciones Unidas, ofrece asesoramiento para la política mundial interinstitucional y orientaciones sobre la ejecución de las operaciones humanitarias, apoya las respuestas de protección en las operaciones humanitarias no relacionadas con refugiados, y lidera el establecimiento de normas y políticas sobre la protección en emergencias humanitarias complejas⁵.

Protección de grupos específicos

También hay tipos de protección para grupos específicos.

La **protección del niño** se refiere a la labor destinada a prevenir y combatir la explotación, el abuso y el abandono de los menores de 18 años, así como la violencia en su contra. La protección del niño suele concentrarse en los

3 Véase *Inter-Agency Standing Committee Policy on Protection in Humanitarian Action* (2016), página 2. Disponible en https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_policy_on_protection_in_humanitarian_action.pdf.

4 *¿Qué es el derecho internacional humanitario?* (CICR, Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario, 2004). Disponible en www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/dih.es.pdf.

5 Who We Are (Grupo Temático Mundial sobre Protección). Consultado en www.globalprotectioncluster.org/en/about-us/who-we-are.html.

menores que se consideran más vulnerables a que se violen sus derechos, como los niños, niñas y adolescentes privados del cuidado de los padres, los que están en contacto con la ley, los menores afectados por un conflicto armado y los menores migrantes.

La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 y sus Protocolos Facultativos enuncian los derechos fundamentales de los niños entre ellos el derecho a ser protegidos de la explotación económica y el trabajo peligroso, de toda forma de explotación y abuso sexual, y de la violencia física o mental, y el derecho a no ser separados de sus familias contra su voluntad, a menos que la separación redunde en el interés superior del niño.

La Convención describe los derechos básicos que asisten a todos los niños:

- el derecho a la supervivencia;
- el derecho al desarrollo de todo su potencial;
- el derecho a la protección contra las influencias nocivas, el abuso y la explotación;
- el derecho a participar plenamente en la vida familiar, cultural y social.

La Convención tiene cuatro principios fundamentales:

- la no discriminación;
- la defensa del interés superior del niño;
- el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo;
- el respeto de las opiniones del niño⁶.

Otro instrumento jurídico internacional que otorga protección específica a este grupo poblacional es el Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, de 1999 (núm.182), de la OIT, que exhorta a prohibir y eliminar las peores formas de trabajo infantil, incluido el reclutamiento obligatorio de niños en las fuerzas armadas.

La **protección de las mujeres** es la promoción y protección de los derechos de la mujer. Entraña el reconocimiento de que mujeres de todo el mundo siguen sufriendo una discriminación que se manifiesta en exclusiones o restricciones en razón del género. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 exhorta a todos los Estados a trabajar en favor de la igualdad de género. El fundamento de este tipo de protección es el reconocimiento de que la violencia contra las mujeres y las niñas es un fenómeno generalizado, con consecuencias inmediatas y a largo plazo que afectan a la salud física, el bienestar psíquico y la vida social de las mujeres y niñas. La protección de las mujeres incluye la prevención de la violencia infligida por la pareja, la violencia de género y el aislamiento social y la exclusión económica de las mujeres y niñas, y la lucha contra estos fenómenos⁷.

La **protección de las personas con discapacidad** se establece en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 y su Protocolo Facultativo. La Convención es un instrumento de derechos humanos con una dimensión de desarrollo social. Reafirma que todas las personas, con todos los tipos de discapacidad, tienen el mismo derecho a disfrutar de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, e indica las esferas en que deben efectuarse adaptaciones para que las personas con discapacidad puedan ejercer efectivamente sus derechos, las situaciones en que esos derechos se han violado, y dónde debe reforzarse la protección de los derechos⁸.

La Convención comprende ocho principios generales:

- el respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual (incluida la libertad de tomar las propias decisiones) y la independencia de las personas con discapacidad;
- la no discriminación;
- la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;
- el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;
- la igualdad de oportunidades;
- la accesibilidad;
- la igualdad entre el hombre y la mujer;
- el respeto a la evolución de las facultades de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

6 ¿Qué es la Convención sobre los Derechos del Niño? Consultado en www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/la-convencion.

7 El texto íntegro de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer está disponible en www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/.

8 El texto íntegro de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad está disponible en www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf.

La protección de **las personas víctimas de trata y las personas migrantes objeto de tráfico** se basa en los nueve tratados fundamentales de derechos humanos, y en las disposiciones específicas para su protección establecidas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) y dos de sus protocolos: el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo contra la Trata de Personas) y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes)⁹. Ambos protocolos contienen disposiciones sobre la protección.

El Protocolo contra la Trata de Personas define la trata de personas en los siguientes términos:

- a. Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;
- b. El consentimiento dado por la víctima de trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;
- c. La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de personas” incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;
- d. Por “niño” se entenderá toda persona menor de 18 años.

En el artículo 6 del Protocolo se describen las medidas de protección y asistencia a las víctimas de trata:

1. Cuando proceda y en la medida que lo permita su derecho interno, cada Estado parte protegerá la privacidad y la identidad de las víctimas de trata de personas, en particular, entre otras cosas, previendo la confidencialidad de las actuaciones judiciales relativas a dicha trata.
2. Cada Estado Parte velará por que su ordenamiento jurídico o administrativo interno prevea medidas con miras a proporcionar a las víctimas de trata de personas, cuando proceda:
 - a. Información sobre procedimientos judiciales y administrativos pertinentes;
 - b. Asistencia encaminada a permitir que sus opiniones y preocupaciones se presenten y examinen en las etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes sin que ello menoscabe los derechos de la defensa.
3. Cada Estado parte considerará la posibilidad de aplicar medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de trata de personas, incluso, cuando proceda, en cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil, y en particular mediante el suministro de:
 - a. Alojamiento adecuado;
 - b. Asesoramiento e información, en particular con respecto a sus derechos jurídicos, en un idioma que las víctimas de trata de personas puedan comprender;
 - c. Asistencia médica, psicológica y material; y
 - d. Oportunidades de empleo, educación y capacitación.
4. Cada Estado Parte tendrá en cuenta, al aplicar las disposiciones del presente artículo, la edad, el sexo y las necesidades especiales de las víctimas de trata de personas, en particular las necesidades especiales de los niños, niñas y adolescentes, incluidos el alojamiento, la educación y el cuidado adecuados.
5. Cada Estado Parte se esforzará por prever la seguridad física de las víctimas de trata de personas mientras se encuentren en su territorio.
6. Cada Estado Parte velará por que su ordenamiento jurídico interno prevea medidas que brinden a las víctimas de trata de personas la posibilidad de obtener indemnización por los daños sufridos.

El Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes define el tráfico ilícito de migrantes como sigue:

- a. Por “tráfico ilícito de migrantes” se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material;
- b. Por “entrada ilegal” se entenderá el paso de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado receptor.

⁹ El texto íntegro de la Convención y de los dos protocolos (conocidos también como Protocolos de Palermo) está disponible en www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC_Convention/TOCbook-s.pdf.

El artículo 16 del Protocolo describe las medidas de protección y asistencia:

1. Al aplicar el presente Protocolo, cada Estado Parte adoptará, en consonancia con sus obligaciones emanadas del derecho internacional, todas las medidas apropiadas, incluida la legislación que sea necesaria, a fin de preservar y proteger los derechos de las personas que hayan sido objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo, conforme a las normas aplicables del derecho internacional, en particular el derecho a la vida y el derecho a no ser sometido a tortura o a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.
2. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para otorgar a las personas migrantes protección adecuada contra toda violencia que puedan infligirles personas o grupos por el hecho de haber sido objeto de las conductas enunciadas en el presente Protocolo.
3. Cada Estado Parte prestará asistencia apropiada a las personas migrantes cuya vida o seguridad se haya puesto en peligro como consecuencia de haber sido objeto de las conductas enunciadas en el presente Protocolo.
4. Al aplicar las disposiciones del presente artículo, los Estados Parte tendrán en cuenta las necesidades especiales de las mujeres y los niños.
5. En el caso de la detención de personas que hayan sido objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo, cada Estado Parte cumplirá las obligaciones contraídas con arreglo a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, cuando proceda, incluida la de informar sin demora a la persona afectada sobre las disposiciones relativas a la notificación del personal consular y a la comunicación con dicho personal.

Además, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes pide a los Estados que no sometan a enjuiciamiento penal a las personas migrantes por haber sido objeto del delito de tráfico ilícito (art. 5).

Asimismo, los artículos 24 y 25 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que se aplica a los dos Protocolos arriba mencionados, exigen a los Estados que adopten medidas adecuadas para otorgar una protección efectiva a las víctimas y los testigos que participen en actuaciones penales contra los responsables de trata de personas o el tráfico ilícito de migrantes.

Las medidas específicas de **protección de los trabajadores migrantes** se describen en la Convención sobre los Trabajadores Migratorios de 1990¹⁰. La Convención define al “trabajador migratorio” como toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional. Este tratado no otorga derechos adicionales a los trabajadores migrantes, sino que reitera los derechos ya establecidos en otros instrumentos de derechos humanos.

La Convención reconoce la situación vulnerable en que pueden encontrarse los trabajadores migrantes fuera de sus Estados de origen y afirma que sus derechos deben protegerse sin discriminación por motivo alguno, incluida su condición de migrantes.

Entre los otros tratados pertinentes figuran también cuatro convenios de la OIT:

- el Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (núm. 29), y su Protocolo de 2014;
- el Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957 (núm. 105);
- el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189);
- el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias), 1975 (núm. 143).

La **protección de los refugiados** se refiere a las medidas de protección especiales que necesitan las personas que huyen de sus países de origen y que no pueden valerse de la protección de su propio Estado debido a un conflicto, a la violencia, a sucesos que perturban gravemente el orden público o a la persecución, así como las que tienen un temor fundado de persecución en razón de su raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social particular.

El derecho internacional de los refugiados consiste en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (la Convención sobre los Refugiados de 1951), su Protocolo de 1967, y los correspondientes instrumentos regionales sobre los refugiados, como la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África, de 1969¹¹, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984¹², y el acervo de la Unión Europea en materia de asilo¹³. En conjunto, estos instrumentos constituyen el marco jurídico internacional para la protección de las personas refugiadas.

10 El texto íntegro de la Convención puede consultarse en www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx.

11 El texto íntegro de la Convención puede consultarse en www.unhcr.org/uk/about-us/background/45dc1a682/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted.html.

12 El texto íntegro de la Declaración puede consultarse en www.unhcr.org/uk/about-us/background/45dc19084/cartagena-declaration-refugees-adopted-colloquium-international-protection.html.

13 EU Asylum Acquis: Working towards a common system. Consultado en www.unhcr.org/ceu/159-enresourceslegal-documentseu-asylum-acquis-html.html.

La Convención sobre los Refugiados de 1951 contiene la definición internacional de las personas que cumplen los requisitos para obtener la condición de refugiado y de las que están excluidas de esa condición; junto con su Protocolo, expone también los derechos y los tipos de protección específicos de los refugiados, que incluyen el derecho a solicitar y obtener asilo, a no ser devueltos y a ser protegidos sin discriminación, y el derecho a la libertad de circulación¹⁴. El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de 1950 confiere al ACNUR, entre otras competencias, el mandato de garantizar la protección de los refugiados y de buscar soluciones permanentes a sus situaciones.

Sistemas de protección y vías de remisión

Es responsabilidad del Estado velar por que todas las personas, incluidas las personas migrantes, gocen de las modalidades de protección establecidas en el derecho internacional. Para ello, el Estado puede valerse de diversos sistemas creados para mitigar los riesgos que afrontan las personas y sus familias y responder en caso de daños, violencia, descuido, explotación, abuso u otras violaciones de los derechos. Estos sistemas utilizan combinaciones de leyes, reglamentos, políticas y programas que pueden ser aplicadas por el Estado, o por organizaciones internacionales, agentes no gubernamentales, la comunidad o las propias personas. La finalidad de estos sistemas, independientemente de quién se encargue de su aplicación práctica, es garantizar el respeto de los derechos consagrados a nivel internacional para las personas de que se trate.

Los sistemas de protección pueden estar dedicados a los niños, niñas y adolescentes, las personas que han sufrido la violencia a manos de la pareja, las víctimas de trata, o las personas solicitantes de asilo y las personas refugiadas, entre otros. Aunque estos y otros sistemas de protección ofrecen a las personas migrantes vulnerables un punto de entrada para obtener protección y asistencia, en algunos casos las personas migrantes vulnerables que no tienen acceso a ellos quedan abandonadas a su suerte, pese a que poseen derechos y a que existen marcos jurídicos para protegerlas. Rara vez se establecen sistemas destinados a atender específicamente las necesidades de protección de las personas migrantes vulnerables.

En algunos contextos existen sistemas múltiples y que en parte se solapan, y una misma entidad puede no ser capaz de proporcionar todos los tipos de protección requeridos por una persona o su familia; por ello, las vías de remisión entre los distintos sistemas son esenciales para lograr la debida atención de las necesidades de protección. Cuando una persona pueda recurrir a más de un mecanismo de remisión, debería ser ayudada a escoger el sistema que le confiera el nivel más alto de protección.

Con frecuencia, las vías de remisión incluyen servicios tanto de protección como de asistencia. La asistencia puede considerarse una forma de protección si salvaguarda la vida y el bienestar de personas y grupos al proporcionarles servicios esenciales y que les salvan la vida. La asistencia debería ofrecerse en paralelo con la protección, y puede incluir servicios de albergue y alojamiento, agua, saneamiento e higiene, alimentos y nutrición, seguridad, atención de salud, educación y capacitación, y medios de sustento, empleo y generación de ingresos.

En los contextos operacionales, las vías de remisión cumplen las funciones de vincular a las personas con los servicios de protección y el apoyo que necesitan, y de determinar y cerrar las brechas en los sistemas de protección existentes. Para ello, es necesario que todos los tipos de protección disponibles y sus proveedores estén claramente identificados, incluidos en las vías de remisión e integrados en el enfoque de la gestión de casos aplicado a las personas migrantes vulnerables.

Por lo general, existen vías de remisión a servicios que proporcionan protección y asistencia a los niños, niñas y adolescentes y las familias en situación de vulnerabilidad, las personas supervivientes de la violencia de género, las personas refugiadas y solicitantes de asilo, y las personas víctimas de trata. A veces se les conoce como mecanismos de referencia o derivación nacionales. Las vías existentes deberían utilizarse para obtener acceso a la protección y los servicios disponibles, cuando sean adecuados para las personas migrantes vulnerables y estén a su alcance.

2.2 DETERMINANTES DE LA VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS MIGRANTES A NIVEL INDIVIDUAL

A nivel individual, algunos factores relacionados con las personas influirán en su vulnerabilidad o resiliencia. Entre ellos cabe citar su posición en la sociedad; sus características físicas y biológicas; sus historias y experiencias; sus creencias y actitudes; sus características emocionales, psíquicas y cognitivas; y su salud y bienestar físicos y mentales. Esas características modulan la forma en que las personas responden al contexto familiar o del hogar, comunitario y estructural. Todas las personas son titulares de derechos, y la medida en que se respeten sus derechos influirá en el efecto que tengan los factores individuales en su vulnerabilidad o resiliencia.

Son factores individuales, por ejemplo, la edad, el sexo, la identidad racial y étnica, la orientación sexual, la identidad de género, la historia personal, la salud mental y emocional, y el acceso a recursos como dinero, bienes o apoyo.

¹⁴ Los textos íntegros de la Convención sobre los Refugiados y del Protocolo pueden consultarse en www.acnur.org/5b0766944.pdf, respectivamente.

En el caso de algunos factores individuales, el hecho de que sean factores de riesgo o de protección depende del contexto. Por ejemplo, la pertenencia a un grupo categorizado en función de la raza puede ser un factor de protección en algunos contextos (si se trata de un grupo dominante o privilegiado) y un factor de riesgo en otros (si se trata de un grupo marginado u oprimido). Otros factores individuales son prácticamente siempre lo uno o lo otro. Por ejemplo, el hecho de saber leer y escribir es casi siempre un factor de protección, mientras que el analfabetismo es casi siempre un factor de riesgo.

En la sección sobre las herramientas para la evaluación de los factores individuales figura un examen más detallado de estos factores.

2.3 ASISTENCIA A NIVEL INDIVIDUAL PARA LAS PERSONAS MIGRANTES VULNERABLES A LA VIOLENCIA, LA EXPLOTACIÓN Y EL ABUSO

Principios de la asistencia

Toda asistencia que se preste a las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso debería atenerse a los principios que se describen a continuación.

Enfoque de derechos humanos: las personas migrantes vulnerables deben ser empoderados para que comprendan y reivindiquen sus derechos, al tiempo que se adoptan medidas para aumentar la capacidad de los garantes de derechos de respetar, proteger y hacer efectivos esos derechos y de rendir cuentas al respecto. La protección y asistencia no deben estar supeditadas a la relación de la persona migrante con las fuerzas del orden. Este enfoque es un principio fundamental, y una guía para todos los demás principios.

Principio de no hacer daño: ante cualquier medida que se propongan adoptar, las organizaciones encargadas de la asistencia deben evaluar la posibilidad de que cause algún daño. Si hay motivos para pensar que las personas migrantes vulnerables podrían quedar en peores condiciones que antes, deben renunciar a prestar la asistencia o aplazarla. El apoyo a las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso no debe causar ningún daño a ningún componente de la comunidad en su conjunto, es decir, ni a las personas migrantes ni a la comunidad que los acoge.

Principio de no discriminación: la asistencia a las personas migrantes vulnerables debe prestarse sin ninguna discriminación y sin prejuicio alguno en razón de su nacionalidad, género, edad, orientación sexual, identidad de género, capacidad, raza, etnia, religión, idioma, posición social u otra condición.

Libre determinación y participación: las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso tienen derecho a adoptar sus propias decisiones y a participar en las determinaciones relativas a su protección y asistencia, y ese derecho debe respetarse y apoyarse. Las personas y organizaciones que ofrecen protección y asistencia deben prestar sus servicios en colaboración con los propios migrantes vulnerables, y reforzando y alentando su autonomía y su agencia.

Asistencia individualizada: las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso tienen experiencias, vulnerabilidades y necesidades particulares y, en la medida de lo posible, los servicios que se les preste deben adaptarse a esas condiciones especiales. Esto significa, entre otras cosas, que los servicios deben tener en cuenta la edad, el género y la cultura del migrante, ofrecerse en su idioma preferido y ser adecuados a las circunstancias y el contexto.

Rendición de cuentas: las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso que utilicen los servicios deberían contribuir activamente a los esfuerzos por medir la calidad de esos servicios. Deben recabarse sus opiniones, y utilizarse para adaptar y mejorar los servicios. Toda programación de los servicios debería incluir sistemas y procedimientos eficaces de presentación de quejas, y salvaguardias que garanticen que el uso de los servicios no redunde en ningún daño para las personas migrantes.

Asistencia como proceso continuo: el enfoque holístico de la asistencia supone la prestación de un servicio completo que atienda a todas las necesidades conocidas. Para ello se requiere un sistema de gestión de casos muy eficaz, que tenga una clara visión de los servicios de asistencia disponibles y vigile y rastree su prestación durante todo el tiempo en que la persona migrante vulnerable haga uso de ellos. Esto es particularmente importante en el caso de las personas migrantes vulnerables que se trasladan a otros lugares, ya sea que regresen a sus países de origen o que se dirijan a terceros países o a otro lugar.

Consentimiento informado: antes de recibir asistencia o de utilizar un servicio, las personas migrantes vulnerables deberían dar su consentimiento a ello, con plena libertad y tras haber sido informadas de los posibles riesgos y beneficios. El derecho a dar el consentimiento entraña el derecho a rechazar la asistencia. El consentimiento no es estático y debería evaluarse durante todo el tiempo en que las personas migrantes vulnerables estén recibiendo apoyo. El consentimiento puede ser total o parcial, y el acceso a un servicio en particular no debería estar supeditado al consentimiento respecto de otros.

El consentimiento es un proceso que supone informar a las personas migrantes, darles la oportunidad de plantear preguntas, verificar que la información proporcionada sea completa y haya sido entendida, aclararla y formularla de otras maneras y documentar el consentimiento. El uso de formularios es una forma de dejar constancia del consentimiento, pero no es adecuado en el caso de los niños, niñas y adolescentes, de las personas migrantes con bajos niveles de alfabetización y de las personas que no tienen la capacidad de dar su consentimiento. El consentimiento puede darse también oralmente, pero debe quedar registrado por algún medio seguro y confidencial.

Los impedimentos que pueden obstaculizar el consentimiento informado son las barreras lingüísticas y de comunicación, que dificultan la comprensión de los servicios disponibles; las normas culturales, sociales y de género, que limitan la capacidad de plantear preguntas o de articular los malentendidos; y las características de la persona que solicita el consentimiento, como su género, edad, profesión y otras.

Los gestores de casos y todos los proveedores de servicios deberían utilizar un lenguaje claro y comprensible para informar a las personas migrantes vulnerables sobre la naturaleza y el propósito de todo servicio que ofrezcan, los riesgos conocidos de su uso, los criterios para acceder a ellos, los límites de los servicios y programas y las alternativas existentes. Las personas migrantes vulnerables deben entender también el período de tiempo al que se aplica su consentimiento, y su derecho a denegarlo o retirarlo en cualquier momento.

La capacidad de dar el consentimiento se ve afectada por la edad de las personas migrantes vulnerables, su estado físico y psíquico y su capacidad cognitiva, así como por las repercusiones de sus experiencias y la vía de interacción con los proveedores de servicios. Por ejemplo, la detención o reclusión puede influir en su disposición a consentir en proporcionar información que los identifique a ellos mismos o a otros. Deben adoptarse medidas apropiadas para determinar si una persona migrante vulnerable está en condiciones de dar su consentimiento. Si se le considera incapaz de hacerlo, tendrán que intervenir las autoridades de tutela que correspondan, pero el migrante debe seguir pudiendo participar en toda decisión relativa a la asistencia.

Acceso sin barreras: los servicios ofrecidos a las personas migrantes vulnerables deben estar disponibles en cantidad y calidad suficientes, ser cultural y socialmente adecuados y físicamente accesibles, y no plantear ningún problema de seguridad. Las personas migrantes vulnerables deben tener conocimiento de los servicios a los que pueden recurrir, y deberían identificarse y eliminarse todos los obstáculos, incluidas las barreras físicas, económicas, sociales y de seguridad, que pudieran dificultar el acceso.

Confidencialidad, privacidad y protección de los datos: no debe solicitarse ni exigirse a las personas migrantes vulnerables ninguna información que no sea indispensable para la prestación de la asistencia. La información sobre el lugar en que se encuentra una persona migrante vulnerable, su salud y bienestar y su participación en cualquier servicio debe considerarse confidencial y no divulgarse sin su conocimiento y consentimiento informado previo. Cuando las personas migrantes vulnerables utilicen diversos servicios y la comunicación de información pueda mejorar la atención y el apoyo prestados, habrá que establecer protocolos de intercambio de información adecuados, informar a las personas migrantes interesados y obtener su consentimiento al uso compartido de la información. Toda información obtenida por divulgación directa o indirecta en el curso de la prestación de los servicios deberá considerarse confidencial.

La información confidencial sólo podrá divulgarse cuando sea necesario para evitar un daño grave, previsible e inminente a una persona migrante vulnerable u otra persona. En este caso, deberá revelarse la menor cantidad posible de información confidencial, y sólo a las personas, organizaciones o autoridades pertinentes. La persona migrante vulnerable debe ser informado antes de dar a conocer la información.

En la jurisdicción en que se esté trabajando pueden regir disposiciones jurídicas que obliguen a revelar información sin el consentimiento de los interesados; estas obligaciones deberán acatarse en la medida en que no causen daño, pero las personas migrantes vulnerables deben ser informados de esos requisitos antes de que comiencen a utilizar los servicios.

Las personas migrantes vulnerables que lo soliciten deben poder acceder a toda la información almacenada que se relacione con sus datos personales y con los servicios de protección y asistencia que se les hayan prestado, y tener la oportunidad de modificar, completar o corregir sus datos.

Debe respetarse la privacidad de las personas migrantes vulnerables; la información de identificación y los detalles sobre el lugar en que se encuentran, su salud y bienestar y su participación en cualquier tipo de servicio no deberán aparecer en espacios públicos ni compartirse electrónicamente, salvo en plataformas de intercambio de datos seguras. Esos datos deberán almacenarse en lugares físicos y electrónicos seguros, que no estén nunca sin vigilancia. La información de identificación no debe comunicarse a los medios de difusión o a investigadores, ni aparecer en materiales didácticos o en comunicaciones al público, sin el consentimiento informado previo del interesado.

Los registros escritos y electrónicos deben transferirse a otro lugar o destruirse dentro de un plazo adecuado, cuando ya no se necesiten o en cumplimiento de lo que dispongan las leyes y reglamentos pertinentes. Los requisitos de confidencialidad y privacidad se aplican también en caso de muerte de una persona migrante vulnerable.

Sensibilidad a las cuestiones de género: el impacto del género en las experiencias, vulnerabilidades y necesidades debe reconocerse de forma explícita y tenerse debidamente en cuenta en todo el proceso de prestación de asistencia. Este enfoque reconoce la discriminación por razón de género y promueve la igualdad de género en toda la prestación de servicios. Esto puede incluir la designación de un gestor del caso del mismo género, la prestación de servicios específicos para cada género, o la provisión de servicios destinados a combatir la desigualdad y la discriminación en razón del género.

Asistencia centrada en el niño, niña o adolescente: en el caso de los menores de 18 años, los principios arriba expuestos deben aplicarse conjuntamente con los otros procedimientos pertinentes.

Los servicios para los menores migrantes deben ser adecuados a la edad, aplicar las mejores prácticas de protección del niño y estar adaptados a sus necesidades (ser accesibles y adecuados para ellos). Siempre que sea posible, la prestación de protección y asistencia a los menores migrantes vulnerables debería correr a cargo de organismos especializados que utilicen un enfoque centrado en el niño, en que las necesidades y el interés superior de este sean aspectos centrales del servicio prestado. La unidad familiar debe preservarse, a menos que esta sea una opción poco segura o que entrañe un riesgo para el o los niños, niñas y/o adolescentes de la familia.

Los organismos que ofrecen protección o asistencia a las personas migrantes vulnerables deben tener políticas y procedimientos de protección y salvaguardia adecuados a los niños, niñas o adolescentes, y los que trabajen en contacto directo con estos deberán contar con un personal debidamente especializado y cualificado.

En la [Parte 6](#) figura información más detallada sobre la prestación de protección y asistencia a los menores migrantes vulnerables.

Actores participantes en la asistencia a nivel individual

La prestación de servicios a nivel individual requiere un contacto personal y cara a cara. Por consiguiente, suele correr a cargo de: a) gestores de casos, que tienen la tarea específica de trabajar con migrantes vulnerables para evaluar sus necesidades, fijar los objetivos, elaborar un plan de asistencia, organizar la ejecución del plan, vigilar la eficacia del plan en el cumplimiento de los objetivos fijados y darle seguimiento; y b) proveedores de servicios, tanto públicos como privados, que cumplen alguna función en la atención de las necesidades de protección y asistencia de las personas migrantes vulnerables.

Las autoridades estatales contribuyen a defender el respeto de los derechos individuales y a atender las necesidades de protección y asistencia. Sus funciones pueden incluir la prestación de servicios de seguridad por las fuerzas policiales, la asistencia relativa a la documentación prestada por funcionarios consulares y del registro civil, y las disposiciones de cuidado y tutela de niños, niñas y adolescentes vulnerables adoptadas por los organismos públicos de bienestar de este grupo poblacional.

Actores	Ejemplos	Sectores
Gestores de casos	Trabajadores sociales del sector público, personal de organizaciones internacionales, organismos de las Naciones Unidas, ONG u organizaciones de la sociedad civil que desempeñan funciones de gestión de casos	Gestión global de los casos
Proveedores de servicios	Profesionales sanitarios, educadores, asesores escolares, abogados, agentes de salud comunitarios, proveedores de servicios financieros y asesores laborales	Salud, educación, nutrición, finanzas, medios de sustento, reducción de la pobreza, etc.
Autoridades estatales	Funcionarios consulares, agentes de policía, oficiales de inmigración, funcionarios de asuntos laborales, funcionarios de bienestar del niño	Documentación, seguridad, protección del niño, seguridad del lugar de trabajo y cumplimiento de la legislación laboral

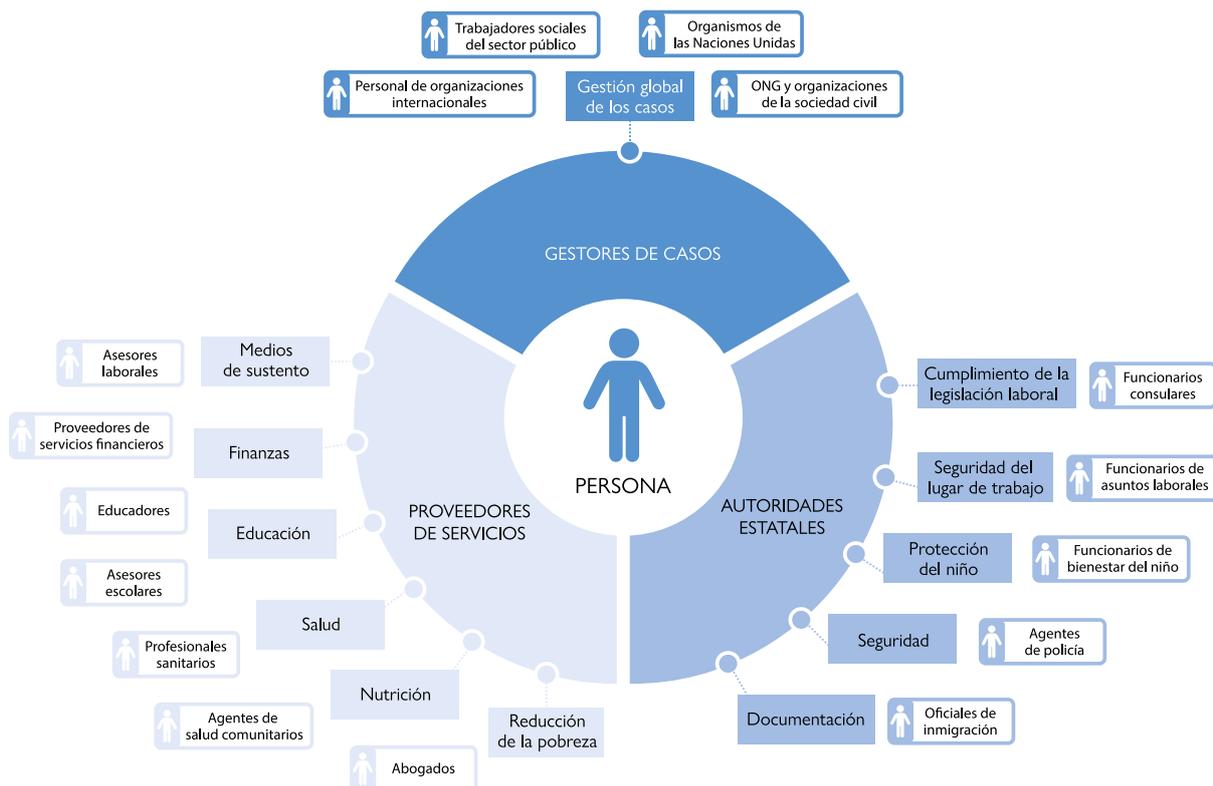


Figura 2.2

Actores y sectores de intervención pertinentes a nivel individual

Enfoque de la gestión de casos

El enfoque de la gestión de casos es un modelo para la prestación de asistencia a personas con necesidades múltiples y complejas que pueden recibir servicios de diferentes organismos y organizaciones. El concepto tiene sus raíces en la práctica del trabajo social y se conoce también como gestión asistencial, coordinación de casos, coordinación de servicios, asesoramiento del cliente u orientación del paciente.

La gestión de casos permite la colaboración entre los interesados de distintas disciplinas y ayuda a realizar la labor de evaluación, planificación, aplicación, coordinación y vigilancia requerida para atender eficazmente las múltiples necesidades de una persona y promover la obtención de un resultado positivo.

Este enfoque implica el conocimiento de los servicios que están disponibles, de los criterios que deben cumplirse para tener acceso a ellos, de quién los ofrece, de los riesgos que entrañan, y de su calidad e idoneidad.

La gestión de casos puede estar en manos de autoridades estatales, organizaciones internacionales, organismos de las Naciones Unidas, ONG u organizaciones de la sociedad civil. Puede estar reglamentada, y recaer en asociaciones profesionales, como las de los trabajadores sociales o los asesores jurídicos, o ser adjudicada por el Estado, por ejemplo, en el marco de procesos judiciales o de inmigración. Es importante entender que los gestores de casos no prestan a los clientes todos los servicios y el apoyo que necesitan, sino que efectúan las remisiones adecuadas a otros proveedores de protección y asistencia especializados. Es esencial que los gestores de casos tengan un conocimiento básico de todos los tipos de asistencia requeridos para atender las necesidades de sus clientes.

En el enfoque *centrado en el cliente* o *centrado en la persona migrante*, el modelo de la gestión de casos se concentra en el cliente, que en este contexto es una persona migrante vulnerable (figura 2.3). El objetivo es que las personas migrantes vulnerables sean el elemento central en la adopción de decisiones sobre la protección y la asistencia. El enfoque promueve también la participación de estos migrantes en la toma de decisiones y en las elecciones con respecto a la utilización de los servicios disponibles. Por consiguiente, todos los servicios deben prestarse en colaboración con las personas migrantes vulnerables, y las personas y organizaciones que ofrecen la protección y la asistencia deben reforzar y fomentar la autonomía y agencia de estos migrantes.



Figura 2.3

Modelo de la gestión de casos centrada en el/la migrante para la protección y asistencia de las personas migrantes vulnerables

Funciones y responsabilidades

Una vez que un/una migrante ha sido clasificado/a como vulnerable, debe realizarse una evaluación a fin de determinar si necesita, o podría serle de ayuda, el apoyo de un gestor de casos. Esto puede efectuarse estableciendo criterios para el ingreso en un sistema de gestión de casos. Los criterios variarán según la organización o el organismo que preste los servicios de gestión de casos, los protocolos o procedimientos establecidos para todo el sistema, la fuente de financiación, los parámetros programáticos, y la disponibilidad de un gestor de casos que pueda ser asignado a la persona migrante vulnerable.

La selección del gestor que se asignará a cada migrante vulnerable debería realizarse en colaboración con este último, siempre que sea posible, teniendo en cuenta las características del gestor, como su edad, género y origen étnico, y su aceptabilidad para la persona migrante.

Las funciones y responsabilidades específicas de los gestores de casos de migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso variarán según la organización y el sistema en que trabajen, pero en general corresponden a las actividades que se describen a continuación.

Interacción y comunicación con las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso

La confianza y la buena relación se construyen mediante una interacción y una comunicación respetuosas, profesionales y sinceras entre el gestor del caso y la persona migrante vulnerable. Una de las funciones esenciales del gestor consiste en ser el principal punto de contacto del migrante, proporcionarle información sobre la atención, el apoyo, la asistencia y la protección disponibles, y recabar de él información sobre distintos aspectos, incluida su satisfacción con los servicios y el apoyo recibidos.

Los gestores de casos deberían comunicar con las personas migrantes vulnerables por los medios y en el idioma con los que estos se sientan más cómodos, siempre que sea posible. Los gestores velarán por que las personas migrantes reciban información exacta y fiable sobre sus derechos y les darán la oportunidad de formular preguntas, hacer observaciones e intercambiar información.

Cuando ello pueda mejorar la comunicación y la comprensión, se utilizarán servicios de interpretación, prestados, en lo posible, por intérpretes profesionales y no por familiares, miembros de la comunidad u otros intérpretes legos. Es importante que el intérprete elegido sea una persona aceptable para la persona migrante vulnerable.

Toda la comunicación entre las personas migrantes vulnerables y los gestores de casos deberá ser adecuada a la edad del migrante, estar adaptada a su nivel de comprensión, instrucción y alfabetización, y ser culturalmente apropiada.

Evaluaciones de las necesidades de las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso

Las necesidades de las personas migrantes vulnerables deben evaluarse al comienzo, cuando empiezan a recibir el apoyo de un gestor, y a intervalos regulares de ahí en adelante. La comprensión detallada de los factores de riesgo y de protección que están en juego ayudará a las personas migrantes a determinar los servicios que desean utilizar. Esos factores pueden variar con el tiempo y a lo largo del proceso de acceso a la información, el apoyo y los cuidados prestados por los proveedores de servicios, por lo que deben reevaluarse regularmente.

Los gestores de casos deberían utilizar técnicas y métodos de entrevista centrados en el cliente para interactuar con las personas migrantes vulnerables, descubrir sus puntos fuertes y sus prioridades, y conversar sobre sus preocupaciones. Esas técnicas y métodos comprenden los siguientes elementos:

- crear un entorno acogedor y confortable;
- utilizar el nombre de la persona migrante vulnerable y una forma de saludo apropiada;
- no comenzar la evaluación hasta que la persona migrante vulnerable esté preparado y se sienta cómodo;
- dar una indicación del tiempo que llevará probablemente la evaluación;
- describir brevemente el proceso y el formato de la evaluación;
- preguntar a la persona migrante vulnerable si hay algún tema particular que desee tratar durante la evaluación;
- utilizar preguntas abiertas;
- emplear un lenguaje sencillo y evitar los términos que puedan ser desconocidos o poco claros para la persona migrante;
- plantear las preguntas en un orden que ayude a generar confianza, dejando los temas más delicados para una fase posterior de la entrevista;
- aplicar la escucha activa y dejar al migrante el tiempo necesario para responder a las preguntas y expresarse;
- emplear señales no verbales para alentar al migrante a responder a las preguntas;
- manifestar empatía y compasión ante las experiencias o los acontecimientos angustiantes;
- interrumpir o aplazar las preguntas que generen aflicción;
- formular preguntas de aclaración cuando la información presentada no esté clara o requiera más contexto;
- esumir las conclusiones de la evaluación y ofrecer a la persona migrante vulnerable la oportunidad de corregir o aclarar la información;
- al final de la entrevista, ofrecer a la persona migrante vulnerable la oportunidad de conversar sobre cualquier tema que no se haya tratado durante la evaluación;
- comunicar información sobre los servicios, incluso si no están disponibles.

Los entrevistadores deberían tomar en consideración la posibilidad de que las personas migrantes vulnerables hayan experimentado violencia, explotación o abuso, y estar preparados para responder adecuadamente a lo que relaten, evitando agravar el sufrimiento. Cuando sea necesario, las personas migrantes deberán ser remitidos con urgencia a las instancias adecuadas, si han revelado algún incidente o hecho que represente una amenaza vital o que, por algún otro motivo, requiera una atención urgente.

Evaluaciones de los riesgos

Los gestores de casos deberían realizar evaluaciones regulares a fin de detectar cualquier riesgo para la seguridad y el bienestar de las personas migrantes vulnerables, así como los riesgos que conlleve el hecho de utilizar o no utilizar los servicios. Esto debería efectuarse con la plena participación e información del migrante; si se detectan riesgos, habrá que establecer estrategias de mitigación. Los riesgos y las estrategias de mitigación deberán incluirse en la elaboración y aplicación de los planes de asistencia que se describen más adelante.

Entre los posibles riesgos se cuentan las represalias de los tratantes de personas o los traficantes de migrantes, la reclusión o expulsión en el caso de las personas migrantes irregulares, el daño emocional o psíquico, el auto abandono, las autolesiones o el suicidio, el abuso o el uso indebido de sustancias, el daño a otros, y el daño a la familia en el país de origen o en otro lugar.

Dado que los riesgos pueden cambiar, el gestor del caso deberá seguirlos de cerca, en colaboración con la persona migrante vulnerable. Puede ser útil establecer un calendario para la revisión periódica de los riesgos y las estrategias de mitigación.

Repertorio de los servicios disponibles

Los gestores de casos deberían tener un buen conocimiento de los tipos y el número de servicios disponibles para atender a las necesidades de las personas migrantes vulnerables, su calidad y las condiciones para acceder a ellos. A tal fin, pueden levantar ellos mismos un repertorio de todos los servicios disponibles o utilizar los que hayan sido preparados por otros.

Cuando existan, deberán utilizarse los mecanismos de remisión locales, nacionales y transnacionales. Estos mecanismos se centran comúnmente en la protección del niño, la violencia contra la pareja y la violencia sexual o la trata de personas.

Cuando no haya mecanismos de remisión, los gestores de casos podrán preparar un repertorio de los servicios disponibles. Para ello deben confeccionar listas de esos servicios, que incluyan los tipos de apoyo que ofrecen, la información de contacto, los requisitos para poder utilizarlos, los procesos de admisión y las tarifas correspondientes. También deben determinar y analizar los posibles obstáculos o limitaciones al acceso. Las limitaciones pueden incluir la exclusión de las personas migrantes en los criterios de admisibilidad o aceptación, la ubicación y distancia del lugar donde se preste el servicio, los riesgos que suponga su uso para la seguridad de las personas migrantes vulnerables, y los requisitos relacionados con la nacionalidad o la situación migratoria. Los gestores de casos deberían estudiar las posibilidades de promover la ampliación de esos criterios para incluir a las personas migrantes vulnerables, o de eliminar barreras para mejorar el acceso equitativo de las personas migrantes.

Al elaborar el repertorio de los servicios, los gestores de casos deberán prestar atención a las lagunas que puedan existir en los servicios ofrecidos a las personas migrantes vulnerables. Esas lagunas pueden inspirar o respaldar un esfuerzo de promoción más amplio con vistas al establecimiento de servicios en lugares particulares o para grupos específicos.

Los gestores de casos deberán tener esta información a mano cuando se reúnan con las personas migrantes, a fin de remitirlos rápidamente a los servicios adecuados y obtener una respuesta inmediata a las necesidades más acuciantes. El repertorio de los servicios que se utilice deberá estar actualizado y corresponder a los que estén disponibles en ese momento.

Elaboración y aplicación de planes de asistencia

Los gestores de casos deberían trabajar en colaboración con las personas migrantes vulnerables para elaborar planes de asistencia que describan sus objetivos, necesidades, prioridades, puntos fuertes y dificultades. Los planes deben incorporar la información reunida durante la evaluación de la vulnerabilidad y proporcionar una visión general de los servicios que utilizarán las personas migrantes vulnerables y la información de contacto de otros proveedores de servicios pertinentes. También deberían indicar si habrá un seguimiento de los casos, y cómo y cuándo se efectuará, de qué manera se incorporará la retroinformación que se reciba de las personas migrantes y cómo se realizará el intercambio de información con las personas migrantes y entre los gestores de casos y los proveedores de servicios. Si es útil o necesario, el plan de gestión de casos podrá incluir la asignación de recursos y un presupuesto de los costos pertinentes.

Los planes de asistencia deberán tener en cuenta el período de tiempo durante el cual la persona migrante vulnerable utilizará los servicios y, cuando sea posible, incluir información sobre la salida, la transición y la finalización.

Una vez aprobado por el gestor del caso, el supervisor o la autoridad que corresponda y la persona migrante vulnerable, el plan de asistencia se ejecutará remitiendo al migrante a otros proveedores de servicios y ayudándolo a realizar los trámites de acceso, como los procesos administrativos, la asistencia a las citas fijadas y el seguimiento que sea necesario. Los planes de asistencia deberán revisarse regularmente junto con el migrante y adaptarse según sea necesario, proporcionando siempre al migrante una copia actualizada. Los planes de asistencia deben incluir una estrategia de salida que describa cuándo se dará por terminada la gestión del caso, y un calendario para el examen de esa salida planificada del migrante.

Al elaborar los planes de asistencia, los gestores de casos deberán tener en cuenta toda discordancia entre los objetivos y aspiraciones de las personas migrantes vulnerables y las trayectorias y los servicios disponibles, y hacer todo lo posible para que el migrante entienda la situación. El desajuste entre los objetivos y los servicios puede constituir en sí mismo una violación de los derechos humanos, y los gestores de casos deberían estar preparados para defender los derechos de las personas migrantes vulnerables a un recurso y remitirlos a los servicios jurídicos, las instituciones de derechos humanos o las otras entidades de protección que procedan.

Coordinación con los proveedores de servicios y las autoridades

Los planes de asistencia incluirán probablemente múltiples proveedores de servicios, ya que es raro que uno solo pueda satisfacer todas las necesidades. Por consiguiente, la coordinación es esencial para garantizar la continuidad del servicio y la aplicación de un enfoque holístico en la atención de las necesidades. La coordinación eficaz reduce la duplicación y la fragmentación, y permite detectar las lagunas en los servicios prestados. La función del gestor de casos es fomentar, mantener y reforzar los vínculos de colaboración entre las distintas partes del sistema asistencial.

Los mecanismos de remisión son una de las formas de facilitar la coordinación. Pueden establecerse a diversos niveles: municipal, subnacional, nacional, regional o internacional. Normalmente, estos mecanismos especifican la población de su competencia y los proveedores de servicios participantes; los servicios que prestan, los principios de protección y asistencia, las normas y los procesos que aplican; y los métodos de coordinación y cooperación entre los proveedores de servicios.

El gestor del caso suele ser el principal punto de contacto e información para la persona migrante vulnerable; si resulta más adecuado que otro proveedor de servicios asuma la gestión del caso, deberá obtenerse la conformidad de todas las partes interesadas. Los acuerdos interinstitucionales, como los memorandos de entendimiento, pueden ser útiles para tramitar ya sea grandes números de casos o casos individuales. Estos acuerdos, que deben indicar las funciones y responsabilidades de cada organización participante, incluidos los recursos que proporcionará, se firman con frecuencia en el marco de un mecanismo de remisión más amplio.

La coordinación es particularmente importante cuando una persona migrante vulnerable está iniciando o terminando su utilización de un servicio y puede requerirse un apoyo adicional del gestor del caso.

Vigilancia de los servicios prestados

En función de lo previsto en el plan de asistencia, los gestores de casos deberán vigilar los servicios que reciban las personas migrantes vulnerables y su grado de satisfacción con ellos. La vigilancia debe ser regular y comprender valoraciones con respecto a indicadores de resultados cuantitativos y cualitativos. Si la vigilancia revela la necesidad de modificar el plan de asistencia, esas modificaciones deberían realizarse mediante una comunicación regular con la persona migrante vulnerable, el intercambio de información con los proveedores de servicios y una labor de evaluación continua.

Aunque no compete al gestor del caso supervisar la calidad de los servicios prestados, habrá situaciones en que el gestor pueda abogar en nombre del o de la migrante vulnerable por la mejora de un servicio o su adaptación para obtener mejores resultados.

En algunos casos, existen sistemas de vigilancia independientes o a cargo de terceros para respaldar la rendición de cuentas, particularmente si las personas migrantes vulnerables están utilizando servicios de gestión de casos o de otra índole proporcionados por organismos públicos.

Mantenimiento de registros

Los detalles sobre el apoyo prestado por el gestor del caso deberán documentarse de forma oportuna, exacta y segura. Los expedientes deben incluir los datos de contacto de todas las instancias implicadas, información sobre las evaluaciones, el plan de asistencia, información sobre la vigilancia del plan, los resultados de las comunicaciones con él o la migrante vulnerable y los proveedores de servicios que hayan intervenido en el plan de asistencia, la retroinformación recibida del o de la migrante vulnerable y cualquier otra información pertinente.

Deberán elaborarse protocolos que establezcan el derecho de acceso a los expedientes, incluido el de la propia persona migrante vulnerable. Los registros estarán sujetos a los principios de confidencialidad, privacidad y protección de datos.

Evaluación de la gestión de casos y notificación de las faltas de conducta

Los gestores de casos y su organización deberían solicitar a las personas migrantes que presenten sus observaciones sobre el apoyo recibido del gestor de un modo que permita una retroalimentación abierta y franca y mejore la prestación del servicio. La retroinformación puede obtenerse por medio de cuestionarios, buzones de comentarios, formularios en línea, grupos de discusión, consultas oficiales o conversaciones entre el migrante y el gestor del caso o su supervisor.

Las observaciones de las personas migrantes sobre la gestión de sus casos deberán tenerse en cuenta en el apoyo ofrecido, cambiando el gestor del caso o modificando la frecuencia o el tipo de comunicación, o el apoyo que se les preste, según corresponda y en la medida en que sea viable.

Las personas migrantes vulnerables deben conocer los principios de la gestión de casos y las normas o códigos de conducta que deben respetarse en su desempeño. Los gestores de casos sospechosos de falta de profesionalidad o de haber incumplido los principios de la asistencia deben ser investigados y sancionados con medidas disciplinarias de conformidad con la legislación local, las disposiciones de las juntas de certificación profesional y las políticas de protección infantil de la organización interesada.

Deben existir sistemas que permitan a las personas migrantes vulnerables denunciar las faltas de conducta de los gestores de casos, con inclusión de la explotación y el abuso sexual, de forma anónima y confidencial, sin que se vean afectados la atención y el apoyo que reciben. Las denuncias deben investigarse, y las conclusiones de la investigación comunicarse a las personas migrantes interesados, cuando sea posible.

Defensa de los intereses de las personas migrantes

Una de las principales funciones de los gestores de casos es abogar, en nombre de las personas migrantes vulnerables, por el cumplimiento de sus derechos, la consideración de sus opiniones, el respeto de sus decisiones, el reconocimiento de sus capacidades y la satisfacción de sus necesidades. Los gestores de casos deberán defender con frecuencia el derecho de las personas migrantes vulnerables a tener acceso a recursos, apoyo y servicios. Esto puede efectuarse de muchas formas diferentes, pero suele incluir la promoción de lo siguiente:

- el establecimiento de mecanismos de remisión para las personas migrantes vulnerables, o su mejora;
- el establecimiento de servicios específicos para las personas migrantes vulnerables;
- la incorporación de las personas migrantes vulnerables en los servicios ya existentes;
- la mejora de la calidad de los servicios disponibles;
- la adaptación de los servicios a fin de mejorar los resultados para las personas migrantes vulnerables.

Cuando se hayan violado o se estén violando los derechos humanos de las personas migrantes vulnerables, además de defender sus intereses, los gestores de casos deberían efectuar las remisiones adecuadas a las entidades con mandatos de protección, como las instituciones nacionales de derechos humanos y las defensorías del pueblo, y a servicios de asesoramiento, representación y asistencia jurídicos.

Los gestores de casos deberán procurar también mejorar la capacidad de las personas migrantes vulnerables de defenderse por sí mismos, incluida la capacidad de articular sus necesidades, prioridades, puntos fuertes y dificultades.

Cierre del caso tras la salida, la transición o la finalización del programa

La gestión de un caso puede concluir porque ha terminado el apoyo, porque el migrante ya no cumple los criterios para ser respaldado por un gestor de casos, porque él mismo opta por dejar de recibir apoyo o porque abandona la zona.

Antes de cerrar un caso, debería examinarse el plan de asistencia para determinar si se atendieron las necesidades y si quedan necesidades pendientes o hay otras nuevas que requieran atención. En lo posible, esto debería realizarse con la participación de la persona migrante vulnerable.

El gestor del caso debería preparar a la persona migrante vulnerable de la mejor manera posible para la transición, y coordinarse con otros proveedores de servicios para cerciorarse de que se tomen todas las medidas necesarias. Si se considera que la continuación del apoyo de un gestor de casos podría ser beneficiosa, y en la medida en que sea posible, el migrante deberá ser remitido a otras organizaciones.

Capacitación, competencias y cualificaciones

Los gestores de casos deberían tener formación y un título de estudios en trabajo social o un campo conexo y poseer las competencias necesarias para interactuar con personas vulnerables y apoyarlas. Deben cumplir los principios de la asistencia expuestos en la página 29 y respetar las leyes, reglamentos y normas aplicables. Los gestores de casos deberían tener una licencia profesional o pertenecer a las asociaciones profesionales pertinentes, si existen.

Los gestores de casos deberían tener un conocimiento adecuado del comportamiento, crecimiento y desarrollo humanos, y de los procesos y el bienestar cognitivos, fisiológicos y psíquicos en las distintas etapas de la vida. También es importante que tengan conocimientos sobre la salud conductual, incluidos los patrones de afrontamiento de las adversidades, la resiliencia emocional, y la salud y el bienestar físicos y mentales.

Los gestores de casos deberían tener un buen conocimiento de sí mismos y ser conscientes de sus propias creencias y prejuicios culturales, religiosos y filosóficos. Deben tener en cuenta las diferencias de poder sistémicas o institucionales entre ellos mismos y las personas migrantes vulnerables que recurren a su apoyo, y no rebasar en ningún momento los límites profesionales. Los gestores de casos deben desalentar la creación de relaciones personales o de dependencia con las personas migrantes vulnerables a los que apoyan, y fomentar en cambio las relaciones saludables entre las personas migrantes y sus familias y comunidades.

Para trabajar con migrantes vulnerables se requieren capacitación y conocimientos especializados, lo que en algunos casos puede incluir competencias lingüísticas, conocimientos culturales o una experiencia previa en el trabajo con poblaciones migrantes. Los gestores de casos deberían tener un buen conocimiento de las tendencias migratorias locales y mundiales, la migración forzada, los derechos humanos locales e internacionales, la legislación y los procesos relativos a los refugiados y el asilo, y el impacto de la migración en la vulnerabilidad.

Los gestores de casos que trabajen con niños, niñas o adolescentes, personas de edad, supervivientes de torturas o de la violencia de género, víctimas de trata, personas con discapacidad u otros grupos que puedan tener necesidades especiales o ser particularmente vulnerables deberán poseer competencias y conocimientos especializados.

Es importante que los gestores de casos estén capacitados para reconocer las señales de traumas, abuso, descuido y explotación, y familiarizados con las notificaciones o remisiones que se requieran en esos casos.

Asistencia atenta al trauma

Dado que las personas migrantes vulnerables pueden haber experimentado hechos o situaciones traumáticos, todos los proveedores de servicios deberían ofrecer una atención que tenga en cuenta la posibilidad de traumas. Los hechos traumáticos suelen entrañar, por definición clínica, una amenaza repentina para la vida o la integridad física. Al igual que otros factores de estrés, afectan a las personas de maneras diferentes, y lo que es traumático para una puede no serlo para otra. Los acontecimientos traumáticos dejan a veces, pero no siempre, una secuela de desconfianza, ansiedad, miedo, renuencia a recurrir a los servicios y rechazo de los diagnósticos, el asesoramiento y el tratamiento, pudiendo influir en el modo en que las personas migrantes vulnerables interactúan con los proveedores de servicios.

Los gestores de casos deben poder operar con competencia en situaciones de colaboración interdisciplinaria, incluso, cuando sea el caso, con las fuerzas del orden y los oficiales de inmigración, y comprender el carácter interactivo y la interdependencia del sistema en el que trabajan. Deberían adoptar siempre el enfoque centrado en el cliente o en el migrante, y ser capaces de adaptar su estilo y sus criterios para atender a las necesidades de sus clientes del mejor modo posible.

Entre las competencias importantes para una gestión eficaz de los casos figuran la capacidad de trabajar con personas de diferentes orígenes y con necesidades complejas, la capacidad de comunicar con claridad y de adaptar los estilos de comunicación a los distintos destinatarios, la capacidad de ganarse la confianza de los clientes, un pensamiento crítico y la capacidad de resolver problemas.

Los gestores de casos deberían disponer de suficientes recursos, incluida la posibilidad de recibir una capacitación profesional adicional y de acceder a las nuevas investigaciones y pruebas que aparezcan, para poder desempeñar sus funciones y responsabilidades.

Supervisión de los gestores de casos

Los gestores de casos necesitan supervisión y salvaguardias en el ejercicio de su trabajo, entre otras cosas para identificar y resolver los dilemas éticos, velar por que se mantengan los límites profesionales y evitar las situaciones de desgaste por empatía, agotamiento, trauma indirecto y aflicción profesional. Una supervisión efectiva garantizará también la continuidad de la atención si cambia el gestor del caso.

Los empleadores deben cumplir con su deber de diligencia respecto del bienestar de los gestores de casos y adoptar todas las medidas razonables para proteger su salud, seguridad y bienestar, reconocer los riesgos que corren en su calidad de gestores de casos de migrantes vulnerables, y establecer estrategias de mitigación y sistemas de vigilancia del riesgo adecuados.

También es importante supervisar a los gestores de casos para poder prestar un apoyo técnico que proteja a las personas migrantes vulnerables, velar por que el apoyo prestado se ajuste a los principios de la asistencia (véase la página 29) y verificar que los gestores no introduzcan nuevos riesgos ni causen daño alguno. Las organizaciones deben tener políticas que establezcan los límites del comportamiento seguro y aceptable de los gestores de casos, y del nivel de apoyo que deben prestar. Estas políticas deberían contener salvaguardias adecuadas para prevenir el abuso de poder y de autoridad, la explotación y la violencia, con inclusión de políticas y procedimientos relativos a la seguridad y a la explotación y el abuso sexuales de los niños, niñas y adolescentes.

El supervisor deberá evaluar la carga de trabajo del gestor de casos. Lo ideal es que el número de clientes por gestor refleje la complejidad y los recursos requeridos y sea equilibrado, para evitar el exceso de trabajo y la prestación de un apoyo de menor calidad.

Modelos de ejecución de la gestión de casos

El modelo de ejecución de la gestión de casos debe adecuarse al fin perseguido y ser aceptable para la persona migrante vulnerable que necesite apoyo.

El modelo que se seleccione estará determinado por la seguridad de la persona migrante vulnerable y del gestor del caso, las preferencias del migrante, el tamaño y el ámbito de acción de la organización que ofrezca los servicios de gestión de casos, los recursos disponibles, y la proximidad y las posibilidades de acceso físico a las poblaciones destinatarias.

Una posibilidad es asignar un único gestor a cada persona migrante vulnerable o a su familia. Este modelo puede ser útil para generar confianza y una buena relación entre el gestor y el migrante o su familia. Sin embargo, también requiere muchos recursos y puede limitar el acceso del migrante al gestor de su caso.

Cuando resulte más apropiado o pueda mejorar el apoyo prestado, un equipo de gestores de casos puede repartirse las funciones y responsabilidades. Esto asegura la continuidad de la atención y ofrece más puntos de acceso a las personas migrantes vulnerables, pero puede requerir una coordinación adicional y afectar a la relación entre el gestor y el migrante.

Los gestores de casos pueden operar asimismo desde el interior de las comunidades de migrantes vulnerables. Este modelo se denomina también atención comunitaria, y permite un acceso más directo a la población destinataria y un mejor conocimiento de los servicios disponibles. Los gestores de casos pueden vivir permanentemente en la comunidad o ser asignados a ellas, junto con otros servicios y recursos disponibles, a tiempo parcial. De este modo se facilita el contacto de las personas migrantes vulnerables con los gestores de sus casos y se eliminan obstáculos tales como el transporte y el costo del acceso al apoyo.

Los modelos de atención periférica pueden ser útiles cuando las poblaciones no desean ser identificadas y posiblemente estigmatizadas por el hecho de acudir a un centro u oficina conocido. En este modelo, los gestores de casos visitan a las personas migrantes vulnerables en sus lugares de residencia, alojamiento temporal o centro de detención, o en un lugar adecuado de sus comunidades.

El modelo de servicios móviles puede ser la mejor opción cuando las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso se encuentran en lugares distantes o poco seguros, o cuando el gestor de casos no tiene una oficina o un centro de recursos en la comunidad. Es útil cuando los lugares en que se encuentran las personas migrantes vulnerables son dinámicos e inestables, o son asentamientos espontáneos o informales. Los modelos móviles pueden comprender múltiples servicios, como los de salud, nutrición y protección infantil, o un único servicio (por ejemplo, visitas periódicas y, en lo posible, regulares del gestor de casos).

Los gestores de casos pueden trabajar también en centros de recursos en que se comparte la información de diversos servicios y en que múltiples organizaciones operan codo a codo, en beneficio de todos y para eliminar las barreras al acceso. Esta suele ser la mejor opción en los asentamientos semipermanentes de migrantes o a lo largo de las rutas migratorias conocidas. Los centros de recursos y otros modelos de servicios centralizados no serán adecuados cuando el acceso a los recursos o la identificación como migrante irregular estén asociados al miedo y la estigmatización.

La gestión de casos a distancia, en que se ofrece apoyo e información en comunicaciones por teléfono o por Internet, puede ser útil para las personas migrantes vulnerables que están en camino, cruzando fronteras internacionales, o que no pueden o no quieren utilizar un apoyo que entrañe el contacto presencial con un gestor de casos.

La gestión de casos en situaciones de tránsito, en que las personas migrantes utilizan los servicios de apoyo de forma temporal, por ejemplo, los albergues temporales, tiende a ser una forma abreviada de gestión de casos centrada en

las necesidades inmediatas y urgentes. Esta labor debe tener en cuenta las necesidades y los deseos especiales de las personas migrantes en situaciones de tránsito, incluidos los que no quieran ser identificados o inscritos oficialmente en programas de asistencia.

Los modelos de gestión de casos pueden combinarse para prestar apoyo y asistencia de la mejor forma posible en el contexto dado, en función de las necesidades y los deseos de la población destinataria. Siempre que sea posible, el modelo debería decidirse teniendo en cuenta las opiniones y con el acuerdo de la persona migrante vulnerable.

Gestión de casos en ausencia de servicios adecuados

En algunas situaciones, no hay servicios disponibles, o los que existen no son adecuados para las personas migrantes vulnerables, no están a su alcance o no atienden todas las necesidades existentes. Aun en estas situaciones, el gestor de casos tiene un importante papel que desempeñar.

Como principal punto de contacto, los gestores de casos pueden prestar apoyo directo a las personas migrantes vulnerables y, en algunas circunstancias, también una primera ayuda psicológica (véase más información sobre la primera ayuda psicológica en la página 64). A veces pueden atender necesidades inmediatas y urgentes. La integración en cualquier servicio, incluida la gestión de casos, proporciona cierto grado de protección y asistencia a las personas migrantes vulnerables.

Cuando existe una laguna en los servicios requeridos, los gestores de casos pueden abogar por que se establezcan servicios adecuados o por que se incluya a las personas migrantes vulnerables en aquellos existentes, si ello parece apropiado, no agrava la vulnerabilidad de las personas migrantes ni genera riesgos o posibilidades de daño para la población más amplia que utiliza el servicio. Por ejemplo, una mujer víctima de trata puede ser aceptada en un albergue para mujeres que han sufrido la violencia a manos de la pareja.

Cuando no hay ningún servicio disponible, los gestores de casos pueden facilitar un ejercicio de planificación de la seguridad con las personas migrantes vulnerables. Esto supone trabajar juntos para determinar los riesgos que corren las personas migrantes, y elaborar estrategias de mitigación para evitarlos o reducirlos, y estrategias de afrontamiento para el caso de que se materialicen. Si existen servicios de emergencia, por ejemplo, servicios de las fuerzas del orden o de asistencia sanitaria de urgencia, que no planteen un riesgo para las personas migrantes vulnerables, debe proporcionárseles información sobre el modo de acceder a ellos.

Cuando no puedan atenderse las necesidades, o cuando se trate de necesidades urgentes, deberán examinarse otras opciones para la asistencia, incluida la reubicación en zonas en que haya servicios disponibles.

Gestión de casos en situaciones de privación de libertad

A veces se pide a los gestores de casos que presten apoyo a migrantes vulnerables que han sido detenidos por las autoridades locales debido a su situación migratoria, a una actividad delictiva o a una orden de deportación o expulsión. En estas situaciones, los gestores de casos deben procurar mantener el enfoque centrado en el migrante, pero el hecho de que el migrante no tenga libertad de circulación será inevitablemente un problema.

Los gestores de casos deberían determinar con precisión los servicios disponibles específicamente para las personas migrantes vulnerables privados de libertad, abogar por la protección de los derechos de estos migrantes mientras estén detenidos y por su puesta en libertad o por el uso de modalidades alternativas a la reclusión, si es el caso, coordinarse con otras personas que trabajen en los centros de detención y ayudar a elaborar un plan de puesta en libertad y (re)integración. Cuando existan programas de vigilancia de los centros de detención, el gestor de casos debería coordinarse con ellos y apoyar la labor de vigilancia según corresponda.

Es útil que los gestores de casos que trabajen con migrantes privados de libertad reciban capacitación adicional, entre otras cosas sobre los marcos jurídicos aplicables, la disponibilidad de protección y asistencia para los reclusos, y los procesos y procedimientos relacionados con el sistema de detención. Los gestores de casos deberían conocer las normas internacionales de derechos humanos aplicables durante la detención y cuando las personas migrantes regresan a sus países de origen, incluso por repatriación o deportación, y cómo remitir a los detenidos a servicios profesionales de asistencia, representación y asesoramiento jurídicos, y a las instituciones nacionales de derechos humanos u otras entidades con mandatos de protección especializadas en las personas migrantes privados de libertad.

Es importante que los gestores de casos que trabajen con migrantes vulnerables privados de libertad entiendan las repercusiones que puede tener la reclusión en las personas, las familias y las comunidades y realicen evaluaciones periódicas para determinar si se requieren apoyo o servicios adicionales.

Detención y alternativas a la privación de libertad

En la gestión de la migración y del uso de la privación de libertad, los Estados deben garantizar el respeto de las normas internacionales y del derecho internacional de los derechos humanos.

En el contexto de la inmigración, la detención es la restricción de la libertad de circulación mediante el confinamiento ordenado por una autoridad administrativa o judicial por razones relacionadas con la situación migratoria de la persona. Puede incluir la reclusión en cárceles ya existentes o en centros de detención construidos especialmente para los inmigrantes, como los centros de recepción o de espera de régimen cerrado. Las personas migrantes pueden quedar detenidos en fronteras terrestres o marítimas, en las “zonas internacionales” de los aeropuertos, en islas, embarcaciones y campamentos, dentro de una residencia o incluso en situaciones de extraterritorialidad.

Los motivos de la detención varían considerablemente de un país a otro. Muchos Estados recurren a la privación de libertad para identificar a las personas migrantes y determinar su nacionalidad, impedirles la entrada no autorizada al país, expulsarlos o ejecutar una orden de deportación. Algunos países de tránsito detienen a las personas migrantes para impedir que abandonen su territorio por medios irregulares.

Sin embargo, las personas migrantes deberían ser detenidos sólo como medida de último recurso, cuando sea necesario y se haya determinado que las otras opciones, menos restrictivas, son inadecuadas para alcanzar un propósito legítimo. La necesidad y la proporcionalidad de la privación de libertad deben evaluarse caso por caso, y la detención debe realizarse de conformidad con las leyes aplicables, con las debidas garantías procesales y sin discriminación.

La detención de los inmigrantes no debe ser discriminatoria. Por ejemplo, no debe utilizarse sólo respecto de las personas migrantes de un determinado país o grupo étnico. Tampoco debe ser arbitraria, y la decisión de detener a un migrante debe basarse en una evaluación de sus circunstancias particulares. La detención por tiempo indefinido ha de considerarse arbitraria y su duración máxima debe estar establecida por ley. Los centros de detención de inmigrantes deben ofrecer condiciones humanas y dignas y ser vigilados e inspeccionados por entidades independientes. También deben cumplir las normas internacionales y los reglamentos locales referentes al suministro de alimentos y agua, y al saneamiento, la higiene y la seguridad.

Los menores migrantes no deben ser reclusos en centros de detención en ninguna circunstancia. Cuando los padres o familiares adultos de un niño estén detenidos y el interés superior del menor incluya la necesidad de mantener unida a la familia, deberán buscarse alternativas a la detención para todo el grupo familiar. Tampoco deben ser privadas de libertad las mujeres migrantes embarazadas o que estén amamantando.

Los Estados deberían buscar y utilizar opciones menos restrictivas siempre que sea posible. Las alternativas a la detención comprenden todas las leyes, políticas o prácticas en virtud de las cuales las personas no son reclusos en razón de su situación migratoria, y pueden consistir en arreglos para la vida en libertad condicional, por ejemplo, bajo fianza o con la obligación de personarse periódicamente ante las autoridades, el uso de dispositivos de monitorización o de oficiales de vigilancia, o el registro ante las autoridades locales. Las alternativas eficaces a la detención utilizan mecanismos de interacción y apoyo que ayudan a las personas migrantes vulnerables a resolver su situación migratoria sin ser reclusos ni sometidos a condiciones que restrinjan sus libertades.

Retos en la gestión de casos de migrantes vulnerables

La prestación de servicios de gestión de casos a las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso es una tarea nada fácil. Las personas migrantes vulnerables pueden estar en camino y utilizar la protección o la asistencia disponible en las diferentes etapas del viaje, o estar en contacto con un gestor de casos sólo por un breve período de tiempo, o de forma intermitente. En algunas situaciones, los gestores de casos y otros proveedores de servicios no tienen suficiente tiempo para construir relaciones de confianza y terminan prestando un apoyo más bien de emergencia o a corto plazo. Las personas migrantes vulnerables que cambian de jurisdicción deben ser traspasados de un sistema de gestión de casos a otro, cuando estos sistemas existen, y pueden necesitar un apoyo adicional para mantener la continuidad en la prestación de servicios o para planificar la continuación del viaje.

Las personas migrantes que tienen miedo por su seguridad y su bienestar, o por la seguridad y el bienestar de sus familias en su país o comunidad de origen, son menos propensos a recurrir a los servicios de un gestor de casos, por temor a ser identificados, devueltos o detenidos, o a causar algún daño a sus parientes o amigos.

Los sucesos angustiantes que preceden a la partida o que ocurren durante el viaje pueden menoscabar la capacidad de las personas migrantes de establecer relaciones de confianza con los gestores de casos, o su deseo o posibilidad de utilizar regularmente los servicios disponibles o de aprovechar las prestaciones de la gestión de casos. A veces, el recurso a las organizaciones que ofrecen estos servicios conlleva un estigma.

Las personas migrantes vulnerables pueden no estar familiarizados con el concepto de la gestión de casos, tal vez porque nunca antes tuvieron necesidad de recurrir a ese apoyo o porque en los lugares en que estuvieron anteriormente no existía un sistema que lo prestara. Estas y otras diferencias culturales pueden afectar a la gestión de casos y, junto con las diferencias lingüísticas, dificultan a veces la prestación de estos servicios a las personas migrantes vulnerables.

Las personas migrantes vulnerables irregulares pueden no desear ningún contacto con las autoridades o con ciertos proveedores de servicios. Sus aspiraciones con respecto al retorno, la integración, la reubicación o el apoyo para continuar viaje no serán realizables o legales en algunos contextos.

En las jurisdicciones en que es obligatorio registrar o notificar la presencia de migrantes irregulares o de migrantes con características particulares, es probable que las personas migrantes vulnerables no deseen valerse de la gestión de casos o de otros servicios si no tienen la garantía de que contarán con las protecciones adecuadas. Los gestores de casos, por su parte, tendrán dilemas éticos si consideran que el interés superior de sus clientes es incompatible con el régimen de notificación obligatoria.

La gestión de los casos de migrantes vulnerables a la violencia, la explotación o el abuso, especialmente cuando se trata de personas con una situación migratoria irregular o indeterminada, puede dar lugar a conflictos de intereses o a objetivos discrepantes entre distintos sistemas de gestión de casos, por ejemplo, entre los estatales y los no gubernamentales. A veces no será posible resolver estos conflictos, pero los gestores de casos deberían evaluar todos los intereses contrapuestos y coordinarse y colaborar en la mayor medida posible para defender el interés superior de la persona migrante vulnerable.

Albergue y alojamiento

El derecho a un nivel de vida adecuado comprende el derecho a una vivienda y está consagrado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que dice lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda [y] la asistencia médica ...”.

Varios otros instrumentos jurídicos internacionales contienen también disposiciones que reconocen el derecho a un albergue o alojamiento, por ejemplo:

- el artículo 21 de la Convención sobre los Refugiados, de 1951;
- el artículo 5.2 del Convenio sobre Política Social (Normas y Objetivos Básicos), 1962 (núm. 117), de la OIT;
- el artículo 6 e) iii) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965;
- el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966;
- los artículos 14, párrafo 2, y 15, párrafo 2, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979;
- los artículos 16, párrafo 1, y 27, párrafo 3, de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989;
- los artículos 14, 16 y 17 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), de la OIT;
- el artículo 43, párrafo 1 d), de la Convención sobre los Trabajadores Migratorios, de 1990;
- los artículos 9 y 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 2006;
- el artículo 6, párrafo 3 a), del Protocolo contra la Trata de Personas que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000, en que se menciona el alojamiento adecuado.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha determinado que el derecho a una vivienda adecuada no debe interpretarse en sentido estrecho, sino considerarse como el derecho a vivir en alguna parte con seguridad, paz y dignidad¹⁵.

Las necesidades de albergue y alojamiento pueden ser por un tiempo limitado, y dimanar de un incidente aislado, de necesidades no atendidas, por ejemplo, durante el viaje migratorio, o de una exposición prolongada a la violencia, la explotación o el abuso. Las formas de atenderlas son variadas y dependerán de la situación y el contexto en que el migrante requiera apoyo y servicios.

Los albergues de emergencia o por períodos breves o el alojamiento a más largo plazo pueden ser proporcionados por organismos gubernamentales, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, ONG y redes familiares o comunitarias, o por particulares o empresas privadas con o sin el pago de un alquiler. El estilo y el tipo

¹⁵ Las características del derecho a una vivienda adecuada se establecen en las observaciones generales del Comité núm. 4 (1991), sobre el derecho a una vivienda adecuada, y núm. 7 (1997), sobre los desalojos forzados.

de albergue o alojamiento disponible dependerán del contexto, de las prácticas y preferencias de construcción locales, de los materiales y la mano de obra disponibles, del parque habitacional existente y de las restricciones administrativas o sociales con respecto a los lugares en que pueden vivir las personas migrantes vulnerables.

La evaluación de las necesidades de las personas migrantes vulnerables y de las opciones de albergue y alojamiento disponibles permitirá determinar el tipo de albergue o alojamiento más adecuado. Deberán tenerse en cuenta la edad, el género, la orientación sexual, la identidad de género, el tamaño de la familia, la discapacidad, la seguridad, la capacidad y el deseo de vivir de forma independiente, y la sostenibilidad de las opciones.

Asentamientos temporales

Los asentamientos temporales suelen ser campamentos o estructuras similares de poblaciones comunitarias o concentradas, que nacen ya sea de forma planificada o espontánea. Algunos están contruidos con materiales tales como lonas, láminas de plástico o carpas, mientras que otros consisten en viviendas construidas especialmente con ese fin o ya existentes. Los asentamientos temporales pueden estar reconocidos oficialmente por las autoridades pertinentes o ser informales y estar administrados por grupos comunitarios, organizaciones religiosas o los propios migrantes.

Tipos de asentamientos temporales	
Campamentos planificados	Los campamentos planificados pueden encontrarse en zonas urbanas o rurales y son lugares contruidos con ese fin específico, en que la población residente puede recibir servicios de abastecimiento de agua y alimentos, educación y atención de salud, entre otros.
Campamentos espontáneos	En algunos casos, un grupo de migrantes instala un campamento en una zona urbana o rural, ocupando tierras ya sea estatales, privadas o comunales. Esto puede ocurrir con o sin negociaciones con la población local o con los propietarios privados de las tierras respecto de su uso o del acceso.
Centros colectivos	Cuando hay cantidades importantes de migrantes en un lugar particular, pueden encontrar alojamiento en edificios públicos o instalaciones comunales ya existentes, como escuelas, fábricas, barracas, centros comunitarios, municipalidades, gimnasios, hoteles, bodegas o edificios sin terminar. Estos centros suelen encontrarse en entornos urbanos.
Centros de recepción y tránsito	Los centros de recepción y tránsito son utilizados normalmente por las personas migrantes cuando llegan a un nuevo lugar, a la espera del traslado a un albergue o alojamiento a más largo plazo, o antes de partir de un lugar.
Centros de evacuación de emergencia	Los centros de evacuación de emergencia pueden establecerse para ofrecer un albergue temporal adecuado a personas que huyen de una amenaza concreta e inmediata, como un conflicto armado o un peligro natural. Para ello se utilizan a menudo edificios ya existentes, que suelen ser edificios públicos. En lo posible, los centros de evacuación de emergencia deberían estar preparados y planificados de antemano para su uso en caso de desastre.

Cuadro 2.1: Tipos de asentamientos temporales¹⁶

Las formas de albergue en campamentos surgen cuando es necesario ofrecer a las personas migrantes una protección y asistencia salvavidas centralizadas, a menudo en situaciones en que las posibilidades de uso de tierras y asentamiento son limitadas y la libertad de circulación de las personas migrantes está restringida. El ACNUR y el Grupo Temático Mundial de Coordinación y Gestión de Campamentos han señalado que los campamentos tienen consecuencias negativas a largo plazo, ya que generan dependencias y debilitan la capacidad de los refugiados de gestionar sus vidas, planificar su futuro y adoptar decisiones autónomas¹⁷. Los campamentos pueden también distorsionar la planificación y las economías locales, tener un impacto negativo en el medio ambiente y generar riesgos para la seguridad, incluido un mayor riesgo de trata de personas y violencia de género.

Sin embargo, cuando existen campamentos, ya sea porque son necesarios o porque han surgido espontáneamente, deberían aplicarse las normas establecidas para el albergue en campamentos en contextos humanitarios, como las que figuran en las *Normas mínimas para la respuesta humanitaria* del Proyecto Esfera. Siempre que sea posible deberán buscarse soluciones de albergue más sostenibles, distintas de los campamentos, para las personas migrantes vulnerables, y promoverse las alternativas a los asentamientos en campamentos ante las autoridades pertinentes. Los campamentos no deben convertirse en centros de detención *de facto* que denieguen a las personas migrantes residentes la libertad de circulación.

¹⁶ Cuadro tomado, con adaptaciones, del *Camp Management Toolkit* (Grupo Temático de Coordinación y Gestión de Campamentos, 2015), véase <https://ccmcluster.org/resources/camp-management-toolkit>.

¹⁷ *Política del ACNUR de alternativas a los campamentos* (ACNUR, 2014). Disponible en www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9905.pdf.

Albergues institucionales

Los albergues institucionales son los albergues administrados por organismos estatales, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales u ONG. No incluyen los centros de detención. Normalmente tienen cabida para múltiples personas, y se utilizan cuando se requiere un alojamiento inmediato o en situaciones de emergencia. La colocación en albergues institucionales debería ser una medida de último recurso para las personas migrantes vulnerables, pero en ciertas circunstancias puede ser la mejor opción, o la única.

Los albergues institucionales podrían ser la mejor opción disponible en casos como los siguientes:

- cuando las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación o el abuso se sienten más cómodos en un lugar con buenos sistemas de seguridad;
- cuando la situación migratoria irregular de las personas migrantes vulnerables les impide optar por un alojamiento de alquiler o acogerse a los programas de viviendas sociales existentes;
- cuando las personas migrantes vulnerables no pueden pagar el precio de mercado de un alojamiento de alquiler, o los propietarios aumentan intencionalmente los alquileres o extorsionan a las personas migrantes para obtener más dinero;
- cuando las personas migrantes vulnerables necesitan un albergue de emergencia inmediato, porque acaban de llegar o porque han huido o han sido rescatados de condiciones de vida o de transporte peligrosas;
- cuando la necesidad de un alojamiento es sólo temporal.

Todos los albergues institucionales, incluidos los nuevos que se construyan, deben cumplir con la reglamentación y las leyes de salud y seguridad locales, y con los requisitos de registro o licencia que se apliquen al albergue o alojamiento de poblaciones vulnerables. Todos ellos deben también estar dotados de dispositivos de lucha contra incendios, con inclusión de detectores de humo y extintores, someter todo el equipo de seguridad a pruebas periódicas y tener debidamente marcadas, en los idiomas que procedan, las instrucciones de seguridad, como las rutas de evacuación y los puntos de reunión en caso de emergencia.

En algunos casos será necesario abogar por la inclusión y el trato justo de las personas migrantes indocumentados o irregulares, o por modificaciones en los criterios de admisión de los programas de albergue. Los albergues a los que pueden tener acceso las personas migrantes vulnerables son los destinados a las personas sin hogar, a las víctimas de la violencia infligida por la pareja, a los menores no acompañados o a las personas que han sido objeto de trata; cuando se vayan a usar albergues de este tipo para migrantes vulnerables, deberán evaluarse su idoneidad, accesibilidad y seguridad.

Los albergues institucionales destinados a acoger a migrantes vulnerables deberían ofrecer lo siguiente:

- dormitorios privados en que los residentes tengan sus propias camas y un espacio seguro y suficiente para guardar sus efectos personales;
- cuando no sea posible organizar dormitorios privados —por ejemplo en una situación de emergencia en que haya que proporcionar alojamiento con rapidez y los espacios existentes deban adaptarse para acoger a las personas migrantes vulnerables en un dormitorio común—, posibilidades de agrupar a las familias y espacios para grupos particulares, como las mujeres o las personas de edad, comenzando inmediatamente a buscar opciones más adecuadas (en este tipo de albergues puede ser difícil preservar la dignidad de los residentes, proteger su seguridad y prevenir los problemas de salud; por consiguiente, esta opción debería utilizarse sólo en situaciones de emergencia o como alojamiento transitorio por períodos breves);
- retretes individuales, con puertas que puedan bloquearse, en números suficientes para la cantidad máxima de residentes y separados por sexo;
- cuartos de baño privados, con puertas que puedan bloquearse, en números suficientes para la cantidad máxima de residentes y separados por sexo;
- zonas comunes para la interacción social y para actividades recreativas;
- comidas regulares y/o espacio y equipo para que los residentes puedan prepararse ellos mismos sus alimentos;
- acceso a equipos de comunicación, como teléfonos o computadoras con Internet;
- espacios privados para reuniones, llamadas por teléfono y otras formas de comunicación entre el personal del albergue u otros proveedores de servicios y los residentes;
- una lavandería;
- el mantenimiento regular de los locales y equipos del albergue, incluidos los muebles, el equipo de comunicaciones y los electrodomésticos;
- sistemas de recogida y evacuación regular de la basura;
- un sistema que permita a los residentes del albergue formular observaciones y solicitar reparaciones o trabajos de mantenimiento del edificio, los electrodomésticos, los muebles y el equipo;

- un sistema que permita a los residentes del albergue presentar quejas y comunicar problemas relacionados con otros residentes y con el personal, a los que el proveedor del albergue dé un seguimiento y una respuesta oportunos y adecuados.

Los albergues institucionales no deben ser reconocibles para el resto de la población. Por ejemplo, a fin de aumentar la seguridad de los residentes, no deben estar marcados con señales externas ni identificados como albergues en las guías telefónicas o directorios públicos. Los albergues para personas que huyen de la violencia infligida por la pareja o que han sido objeto de trata suelen ser inidentificables. Cuando haya problemas de seguridad, los que trabajen en el albergue, incluidos los contratistas externos que realicen obras de mantenimiento o reparación, y los propios residentes deberán proteger el carácter confidencial de la información sobre el albergue, como su localización física y las personas que vivan en él.

Para proteger el albergue o alojamiento contra las intrusiones pueden adoptarse medidas como el alumbrado, la construcción de vallas, o el uso de videocámaras o de guardias, pero las ventajas de estas medidas deberán sopesarse con el riesgo de que ayuden a descubrir el propósito del edificio o la identidad de sus residentes, o de que aumenten su visibilidad o comprometan la privacidad de los residentes.

La responsabilidad por la seguridad de todos los residentes en el albergue compete al proveedor del servicio y debe incluir la adopción de medidas para vigilar y frenar toda forma de violencia, explotación o abuso que los propios residentes puedan infligir a otros residentes o al personal.

Las personas migrantes vulnerables que residen en un albergue pueden participar en el mantenimiento y cuidado de los locales, siempre que las tareas y actividades que realicen sean adecuadas a su edad y sus posibilidades, y conformes con la reglamentación y las leyes locales. Sin embargo, la responsabilidad principal de velar por que se cumplan todas las normas recae en el proveedor del albergue.

Los albergues proporcionados deben ser seguros tanto para las personas migrantes vulnerables como para el personal que trabaje en ellos, y estar organizados de modo que ofrezcan la mayor comodidad posible. Todos los albergues y alojamientos deberán mantenerse en buen estado y cumplir con las normas y códigos sanitarios, de seguridad, de protección contra incendios, de electricidad y de construcción locales.

En el caso de todos los albergues y alojamientos que se utilicen para migrantes vulnerables, deberán realizarse evaluaciones de la seguridad y elaborarse estrategias para mitigar cualquier riesgo que se detecte. Las evaluaciones de la seguridad deberán tomar en consideración los riesgos que puedan correr los tipos de personas que utilicen el albergue; por ejemplo, los albergues para víctimas de trata o de la violencia infligida por la pareja podrían ser objeto de agresiones por parte de los autores de la trata o de las parejas de las personas maltratadas y requerir medidas particulares de protección y seguridad.

Vida independiente o semiindependiente

Cuando sea posible y no se considere arriesgado, debería ayudarse a las personas migrantes vulnerables a conseguir un alojamiento independiente o semiindependiente, especialmente cuando hayan estado en un alojamiento institucional o temporal. La vida independiente o semiindependiente refuerza, facilita y mantiene la autosuficiencia, la autonomía y la dignidad.

La vida semiindependiente puede consistir en un alojamiento compartido o colectivo, como el acogimiento residencial con personal de apoyo residente, y suele ofrecer un entorno parecido al de un hogar. Las formas de vida semiindependientes comprenden los hogares para grupos de personas y el alojamiento de alquiler compartido, en que se cuenta con cierto apoyo y supervisión en el espacio vital.

La vida independiente puede consistir en vivir en un alojamiento de alquiler privado, un hotel, una casa de huéspedes o una pensión, o con la familia, amigos o miembros de la comunidad, o en una vivienda privada financiada por el Estado o por organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, ONG u organizaciones de la sociedad civil o profesionales. Algunos migrantes vulnerables son capaces de adoptar sus propias disposiciones para una vida independiente, mientras que otros requieren apoyo para hacerlo. En algunos casos, estos migrantes tienen acceso a programas de viviendas sociales financiados por el gobierno, ya sea independientes o semiindependientes, y pueden necesitar apoyo para tramitar la solicitud correspondiente.

Todos los alojamientos independientes y semiindependientes deben cumplir los reglamentos y leyes locales pertinentes, incluidos los referentes al alquiler, la salud y la seguridad y los códigos de construcción. Todos los tipos de albergue y alojamiento independientes o semiindependientes deberán estar dotados de equipo de protección contra incendios, con inclusión de detectores de humo y extintores, que se controlen regularmente, y tener debidamente marcada la información de seguridad, como las rutas de evacuación y los puntos de reunión en caso de emergencia.

Las personas migrantes vulnerables que alquilen un alojamiento privado de un arrendador podrán necesitar el apoyo de un gestor de casos que verifique que el alquiler cobrado corresponda al precio de mercado justo, que los locales arrendados cumplan con todos los reglamentos y normas, y que el contrato de alquiler no tenga carácter discriminatorio ni se preste a la explotación o la extorsión. También puede ser útil que el gestor del caso defienda los intereses de la persona migrante vulnerable ante el arrendador potencial, para vencer su posible renuencia a alquilar la propiedad a una persona migrante vulnerable por motivos discriminatorios o por prejuicios, prevenir los desalojos ilegales, o exigir la reparación adecuada si llegan a producirse.

Consideraciones relativas al albergue y alojamiento para niños, niñas y adolescentes, familias y adultos vulnerables

Con respecto a los niños, niñas y adolescentes, y las familias, debería hacerse todo lo posible para preservar la unidad familiar, incluida la unidad de los hermanos. Cuando ello no sea posible, los niños, niñas y adolescentes deberían ser colocados en entornos adecuados a su edad y madurez. Debe darse prioridad a las familias de acogida u otras alternativas al acogimiento en instituciones; cuando un albergue institucional sea la única o la mejor opción disponible, deberá tener personal especializado y una programación adecuada a la edad y concebida para atender las necesidades de los menores migrantes.

Las personas con discapacidad y las personas mayores con movilidad o capacidad cognitiva limitadas pueden necesitar albergues y alojamientos con adaptaciones especiales. Siempre que sea posible, las opciones de acogida deberían incorporar los conceptos del diseño universal, que es el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan ser utilizados por todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de diseños especializados o adaptaciones, para que todos, sea cual sea su capacidad, puedan vivir con comodidad y seguridad.

Agua, saneamiento e higiene

Aunque el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no menciona explícitamente el derecho al agua, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación general núm. 15, sobre el derecho al agua, definió el derecho de todos “a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico” y consideró que el derecho al agua forma parte del derecho a un nivel de vida adecuado, junto con los derechos a disponer de una alimentación, una vivienda y ropa adecuadas.

En cualquier tipo de albergue o alojamiento, debería haber agua disponible en cantidades suficientes para beber, cocinar, limpiar y mantener la higiene personal. El agua de bebida debe ser limpia y puede tener que ser analizada por las autoridades pertinentes para verificar que sea potable. Si ello no es posible, deberán buscarse otras fuentes de agua potable, como camiones aljibes o agua almacenada o embotellada, o instalarse sistemas de filtración u otros sistemas de depuración del agua.

En el caso de las personas migrantes vulnerables que residan en un albergue, el proveedor del albergue deberá garantizar que el suministro de agua se ajuste a la reglamentación sanitaria local y a las normas internacionales.

Los puntos de abastecimiento de agua que utilicen las personas migrantes vulnerables no deberán encontrarse a distancias prohibitivas ni en lugares poco seguros. Si se forman filas, deberá vigilarse que no representen un riesgo para la salud o la seguridad de las personas migrantes vulnerables.

El proveedor del albergue debe proporcionar instalaciones sanitarias y de aseo personal adecuadas y suficientes, separadas por sexo si se trata de un albergue comunitario o de un campamento, que garanticen la privacidad, el respeto y la dignidad y sean seguras para quienes las utilicen. Las instalaciones deben estar limpias y tener una evacuación de desechos segura y rápida. Las instalaciones sanitarias y de aseo personal comunales que puedan utilizar las personas migrantes vulnerables deberán ser también de fácil acceso, estar situadas en zonas bien iluminadas, y haber sido planificadas en consulta con los futuros usuarios.

Las personas migrantes vulnerables deberían poder escoger entre una selección de productos de higiene personal y vestimenta que sean adecuados a su edad y género, a las condiciones meteorológicas y a su cultura. También debe haber detergente a disposición. Los artículos de higiene personal pueden comprender jabón, hojas de afeitar, toallas y cepillos y pasta de dientes, y deben proporcionarse en cantidades suficientes y ser adecuados al tipo de albergue o alojamiento de que se trate. Las mujeres menstruantes deben disponer de materiales higiénicos apropiados y suficientes, con formas adecuadas de eliminarlos o lavarlos. Deben respetarse los distintos hábitos de las mujeres y niñas con respecto a la higiene menstrual, y las migrantes vulnerables deben ser consultadas sobre sus preferencias.

Con respecto a las personas migrantes vulnerables que vivan de manera independiente, el gestor de cada caso deberá comprobar que haya agua potable salubre y saneamiento a disposición y al alcance, y, de no ser así, abogar por que se atiendan sus necesidades de agua y saneamiento y se respeten las normas.

En todos los locales en que se alojen migrantes vulnerables deberá haber sistemas de gestión de desechos, con métodos apropiados para la evacuación segura y digna de los residuos humanos.

La basura doméstica debe ser recogida y evacuada con regularidad, separando y tratando debidamente los desechos que sean peligrosos a fin de evitar introducir riesgos para la salud o el medio ambiente.

Alimentación y nutrición

El derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre se establece en el artículo 11, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además, en su observación general núm. 12, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales declaró que el derecho a la alimentación no debía interpretarse de forma estrecha o restrictiva y que ese derecho se ejercía cuando todas las personas tenían acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.

El suministro de alimentos puede correr a cargo de la organización que ofrece el albergue de emergencia o a más largo plazo, especialmente en el caso de los campamentos o en los entornos institucionales. Los alimentos deben ser adecuados, satisfacer las necesidades nutricionales y respetar las restricciones alimentarias motivadas, por ejemplo, por la religión o la salud. Las personas migrantes vulnerables deberían ser consultados sobre las opciones de alimentación disponibles y poder escoger el tipo y la cantidad de alimentos que recibirán.

Algunos migrantes vulnerables pueden haber sufrido malnutrición antes de la migración, durante el viaje o en el lugar en que se encuentren. Deberá prestarse especial atención a los niños, niñas y adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad, para los cuales una nutrición insuficiente puede tener efectos perjudiciales duraderos en la salud y el bienestar. A fin de atender debidamente las necesidades especiales de las personas migrantes vulnerables con malnutrición, profesionales sanitarios capacitados deberían diseñar un plan de tratamiento que subsane las carencias y la malnutrición. Si se requieren intervenciones terapéuticas, deberán ser administradas por especialistas con los conocimientos pertinentes y tras una adecuada evaluación nutricional.

El estrés y los traumas pueden repercutir en el apetito, y es posible que las personas migrantes vulnerables que hayan vivido un acontecimiento o una experiencia angustiante experimenten un aumento o una disminución del apetito a corto o largo plazo. Los traumas pueden causar trastornos de la alimentación o agravar los que ya existían, y el tratamiento debería ser administrado por profesionales de la salud con los conocimientos requeridos. Las personas con problemas de salud mental preexistentes pueden correr un mayor riesgo de mala nutrición y necesitar una atención especializada.

Cuando las personas migrantes vulnerables se encarguen ellos mismos de conseguir sus alimentos, podrá ayudarles contar con un apoyo adicional para entender los mercados y sistemas de compra locales y cómo preparar los alimentos disponibles en el lugar en que se encuentran. Las personas migrantes vulnerables que reciban dinero en efectivo o cupones podrían necesitar información sobre cómo conseguir alimentos y equipo para cocinar. En la página 135 figuran más detalles sobre los programas de asistencia en dinero.

Seguridad personal

En muchos casos, las personas migrantes vulnerables corren riesgos considerables para su seguridad e integridad. Estos riesgos se relacionan a menudo con la situación que contribuyó a su vulnerabilidad, como el recurso a tratantes de personas o traficantes de migrantes inescrupulosos o a medios de transporte o cruces de fronteras peligrosos, o la participación en actuaciones penales contra esos tratantes o traficantes. Los riesgos pueden incluir amenazas e intimidación, acoso, discriminación, violencia y abusos, y afectar a los propios migrantes vulnerables o, en algunos casos, a sus familias y a miembros de sus comunidades.

El deber de diligencia con respecto a los beneficiarios de asistencia y al personal que la suministra compete a la organización que presta el servicio o el apoyo y, en definitiva, al Estado. Su cumplimiento supone determinar los riesgos para la seguridad y, cuando sea posible, adoptar las medidas apropiadas para mitigarlos. La asistencia resulta más eficaz cuando se acompaña de una gestión efectiva de los riesgos.

Evaluaciones de la seguridad contextual

La evaluación de la seguridad contextual es un análisis que da una visión general de los riesgos y amenazas para la seguridad personal que caracterizan una zona dada. En una evaluación de este tipo se determinan y analizan los riesgos que afrontan normalmente las personas migrantes vulnerables, y las conclusiones se utilizan luego para orientar la elaboración y aplicación de medidas de protección y asistencia. Las evaluaciones de la seguridad contextual deberían determinar y analizar también los riesgos para la organización, sus empleados y las otras personas que participen en la prestación de asistencia a las personas migrantes vulnerables.

La evaluación de la seguridad contextual puede ser realizada por cualquier organización que preste asistencia a migrantes vulnerables, y es un medio útil para comprobar la idoneidad y eficacia de los servicios. En estas evaluaciones deberían participar también profesionales de los servicios de seguridad y expertos en los campos pertinentes.

Una evaluación de la seguridad contextual puede incluir información sobre los siguientes patrones y tendencias, y deberá adaptarse en función de los conocimientos y las competencias técnicas existentes en el momento y el lugar de que se trate:

- número estimado de migrantes presentes en el país o región;
- rutas utilizadas por las personas migrantes;
- tipos de transporte utilizados por las personas migrantes;
- tendencias y patrones de la trata de personas en el país o región;
- tendencias y patrones del tráfico de migrantes en el país o región;
- tendencias y patrones de la delincuencia y las actividades delictivas;
- intervención de grupos delictivos organizados en las vías migratorias o en la facilitación de los movimientos de las personas migrantes;
- prevalencia de actividades delictivas tales como el secuestro, la exigencia de un rescate y la extorsión;
- alcance y escala de todos los tipos de violencia de género;
- presencia de riesgos para la salud, incluidas las enfermedades transmisibles;
- marco jurídico del país o región con respecto a los refugiados, las personas migrantes, la trata de personas, el tráfico de migrantes y la migración irregular;
- conflictos armados existentes en el país o región de origen o de tránsito de las personas migrantes vulnerables y en el lugar en que se encuentran;
- riesgos derivados de peligros naturales o causados por el ser humano en el país o región de origen o de tránsito de las personas migrantes vulnerables y en el lugar en que se encuentran;
- capacitación, conocimientos y prácticas relativos a la aplicación de la ley en el país o región de origen o de tránsito de las personas migrantes vulnerables y en el lugar en que se encuentran.

Los proveedores de servicios que no tengan la capacidad o los recursos para realizar una evaluación a fondo de la seguridad contextual podrían estudiar la posibilidad de colaborar con otras organizaciones, como los organismos encargados de hacer cumplir la ley, u organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, ONG, embajadas o consulados, para elaborar una evaluación de la seguridad integral.

Muchos de los factores analizados en una evaluación de la seguridad contextual son dinámicos, lo que significa que los riesgos detectados deben revisarse continuamente. Esto debería efectuarse después de cada suceso o cambio que pueda repercutir en los riesgos detectados y en el perfil de seguridad.

Los sucesos o cambios que justifican una revisión de la evaluación de la seguridad contextual pueden ser, por ejemplo:

- una afluencia repentina de migrantes;
- las variaciones estacionales de la migración;
- los cambios estacionales en los peligros relacionados con las condiciones meteorológicas a lo largo de una ruta migratoria;
- un desastre natural o causado por el ser humano de carácter repentino;
- el estallido o la reactivación de un conflicto a lo largo de la ruta migratoria;
- las modificaciones de la política gubernamental que afecten a la situación de las personas migrantes vulnerables en el país o región de origen o de tránsito o en el lugar en que se encuentren;
- una campaña de las fuerzas del orden contra la trata de personas o el tráfico de migrantes;
- un aumento de la cobertura mediática de las personas migrantes o la migración;
- una crisis sanitaria, como el brote de una enfermedad.

En algunos contextos, el trabajo con migrantes vulnerables puede plantear riesgos para el personal de los proveedores de servicios, los contratistas y los voluntarios, debido a la naturaleza de las funciones que desempeñan o al contexto en el que operan. Cuando así sea, competirá a los proveedores de servicios evaluar los riesgos y adoptar medidas de seguridad eficaces.

Asimismo, quienes prestan servicios a migrantes vulnerables en situación irregular pueden correr riesgos que vayan más allá de los problemas de financiación. En estos casos, será útil que el dispensador de servicios evalúe los riesgos y adopte las medidas de mitigación necesarias para poder seguir prestando sus servicios a las personas migrantes vulnerables.

Evaluaciones de la seguridad individual

Los gestores de casos deberían evaluar periódicamente los riesgos para la seguridad y el bienestar de las personas migrantes vulnerables. En algunas situaciones, bastará la evaluación del propio gestor. En otras, se requerirán conocimientos y competencias técnicas adicionales y, si la persona migrante vulnerable consiente en ello, podrá solicitarse la participación de una organización especializada en la evaluación y planificación. Según el contexto y el caso de que se trate, estas organizaciones especializadas pueden ser organismos de las fuerzas del orden, órganos de coordinación, embajadas o consulados, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales u ONG.

Si en la evaluación de la seguridad individual se detectan riesgos que requieran medidas de protección y los servicios pertinentes están disponibles, podrán efectuarse remisiones a las organizaciones especializadas para reforzar la protección.

La información necesaria para evaluar los riesgos de seguridad puede reunirse entrevistando a las personas migrantes vulnerables y a los proveedores de servicios e interactuando con ellos, analizando la información disponible sobre la seguridad (por ejemplo, los datos de la policía, las estadísticas de la delincuencia o los registros de incidentes relacionados con la seguridad que lleven miembros de la comunidad, ONG u otros), y solicitándola a los responsables de los servicios de seguridad.

Las evaluaciones de la seguridad individual deberían incluir un análisis holístico del bienestar de la persona migrante vulnerable, que sopesa los riesgos para la seguridad junto con otros factores que aumenten o reduzcan la resiliencia del migrante ante los factores de vulnerabilidad. Por ejemplo, una respuesta apropiada a las amenazas existentes en la comunidad podría no ser evitar o prohibir la salida del albergue o el alojamiento, sino elaborar estrategias de afrontamiento tales como el uso del medio de transporte más seguro disponible, la salida en pequeños grupos o en los momentos del día en que el riesgo es menor, o el hecho de disponer en todo momento de un método de comunicación fiable.

La siguiente lista de los riesgos que pueden incluirse en una evaluación de la seguridad individual no es exhaustiva y deberá adaptarse a cada situación.

- Situación migratoria u otra condición jurídica
 - ¿Se trata de migrantes vulnerables que han entrado en el país de forma irregular o que tienen otra condición jurídica que los exponga al acoso, la intimidación, la detención o la reclusión?
- Albergue o alojamiento¹⁸
 - ¿Tiene el albergue o alojamiento sistemas y procedimientos de seguridad suficientes y adecuados?
 - ¿Se discrimina a las personas migrantes en el acceso a las opciones de albergue disponibles o en su uso?
 - ¿Existe algún peligro físico dentro o alrededor de los locales?
 - ¿Cumple el proveedor del albergue o alojamiento con todos los reglamentos y leyes locales?
 - ¿Se trata de un albergue o alojamiento especializado que puede ser reconocido por señales externas, por su inclusión en un directorio o por otras características?
 - ¿Conocen aquellos que se sabe o se piensa que tienen que ver con la vulnerabilidad de las personas migrantes la localización del albergue o alojamiento?
- Comunicaciones
 - ¿Son seguros los dispositivos utilizados por la persona migrante vulnerable?
 - ¿Existen barreras lingüísticas que generen riesgos para la persona migrante vulnerable?
 - ¿Cumplen los traductores e intérpretes con los principios de la asistencia a las personas migrantes vulnerables (expuestos en la página 29)?
 - ¿Son los traductores o intérpretes personas aceptables para la persona migrante vulnerable?

¹⁸ Véase más información sobre el albergue y alojamiento en la página 42.

- ¿Tiene la persona migrante vulnerable la posibilidad de comunicar regularmente con sus familiares y amigos?
- ¿Existen espacios privados para la comunicación sobre temas delicados?
- ¿Está la persona migrante vulnerable en contacto con aquellos que se sabe o se piensa que tienen que ver con su vulnerabilidad?
- Finanzas y banca
 - ¿Se encuentra el dinero de la persona migrante vulnerable en un lugar seguro?
 - ¿Tiene la persona migrante vulnerable un acceso regular a su dinero?
 - ¿Tiene la persona migrante vulnerable acceso a créditos?
 - Tiene la persona migrante vulnerable alguna deuda pendiente?
- Seguridad física
 - ¿Tiene la persona migrante vulnerable alguna característica identificable que la convierta en blanco de actos de violencia, acoso o discriminación?
 - ¿Conoce la persona migrante vulnerable las costumbres locales con respecto a la seguridad?
 - ¿Tiene la persona migrante vulnerable algún miedo por su seguridad?
 - ¿Ha sufrido la persona migrante vulnerable alguna amenaza o intimidación?
 - ¿Hay algún miembro de la familia o la comunidad de la persona migrante vulnerable que represente una amenaza para su seguridad?
 - ¿Existen miembros de la comunidad de acogida de la persona migrante vulnerable que representen una amenaza para su seguridad?
 - ¿Fue la persona migrante vulnerable víctima de algún delito o está participando en actuaciones judiciales contra una persona o grupo?
 - ¿Está amenazada la seguridad de la persona migrante vulnerable por la posibilidad de represalias por parte de una organización delictiva o de un delincuente?
- Transporte
 - ¿Es posible la libertad de circulación en el lugar en que se encuentra la persona migrante vulnerable?
 - ¿Tiene acceso la persona migrante vulnerable a un medio de transporte seguro?
 - ¿Tiene la persona migrante vulnerable un conocimiento suficiente de los medios de transporte locales e internacionales seguros?

Planificación de la seguridad individual

Una vez determinados los riesgos de seguridad existentes, deberá elaborarse un plan de seguridad individualizado para la persona migrante vulnerable. También en esta labor debería participar la persona migrante interesada.

Como mínimo, el plan de seguridad debe incluir todos los riesgos para la persona migrante vulnerable que se hayan detectado, las medidas de mitigación que convenga adoptar, con la indicación de quién debe hacerlo, un plazo para el examen de los riesgos y las medidas, y la información de contacto para casos de emergencia.

El plan de seguridad debe elaborarse en el formato que sea más adecuado para la persona migrante vulnerable. Por ejemplo, debería traducirse al idioma preferido de la persona migrante o, si esto no es posible, explicársele en un lenguaje sencillo. Además, con el consentimiento de la persona migrante, debe darse a conocer a todos los interesados, incluidas las personas que le presten apoyo.

Cuando los servicios disponibles para las personas migrantes vulnerables sean escasos o nulos, ello deberá reflejarse en el plan de seguridad. El propio plan puede ser una parte importante de la planificación de la seguridad cuando no existan servicios, pudiendo facilitar la elaboración de estrategias de mitigación y mecanismos de afrontamiento en esas situaciones. (Véase más información sobre la gestión de casos en ausencia de servicios adecuados en la página 40.)

Los resultados de las evaluaciones de la seguridad individual y de la planificación de la seguridad pueden presentarse de distintas formas. A continuación, se describen dos de ellas, las matrices de riesgos y los registros de riesgos.

Matrices de riesgos

Las matrices de riesgos (véase la [figura 2.4](#)) clasifican los riesgos sobre la base de la probabilidad de que se materialicen y de sus consecuencias o gravedad. A veces se denominan también “matrices cromáticas”, porque utilizan colores para representar los riesgos mayores (en rojo) y menores (en verde), con las gradaciones intermedias que sean necesarias.

Las matrices de riesgos pueden ser útiles para establecer los umbrales de riesgo, hablar sobre los riesgos con las personas migrantes vulnerables y elaborar los planes de gestión del riesgo.

		GRAVEDAD			
		ACEPTABLE	TOLERABLE	NO DESEABLE	INTOLERABLE
PROBABILIDAD	IMPROBABLE	BAJA	MEDIANA	MEDIANA	ALTA
	POSIBLE	BAJA	MEDIANA	ALTA	EXTREMA
	PROBABLE	MEDIANA	ALTA	ALTA	EXTREMA

Figura 2.4

Ejemplo de una matriz de riesgos

Registros de riesgos

Los registros de riesgos (véase la figura 2.5) enumeran todos los riesgos detectados, junto con información sobre la probabilidad de que se materialicen, sus consecuencias y las medidas de mitigación que deban adoptarse. Son útiles para vigilar y gestionar los riesgos y para hablar sobre ellos con las personas migrantes vulnerables.

Riesgo núm.	Fecha de la determinación	Descripción del riesgo	Probabilidad	Gravedad	Medida de mitigación	Avances logrados	Situación

Figura 2.5

Ejemplo de un registro de riesgos

Todo documento que dimanase de una evaluación o de la planificación de la seguridad deberá tratarse de manera confidencial. Las personas migrantes vulnerables deben poder acceder a estos documentos en cualquier momento, y recibir copias de las evaluaciones y los planes que se relacionen con su propia seguridad, si así lo desean.

Salud y bienestar

La presente sección contiene orientaciones prácticas, no clínicas, sobre la prestación de atención de salud física y mental a las personas migrantes vulnerables, destinadas a los gestores de casos y los profesionales sanitarios¹⁹.

Según la OMS, “[l]a salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades” y “[e]l goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social”²⁰.

La Declaración Universal de Derechos Humanos también se refiere a la salud como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, en su artículo 25. El derecho a la salud se reconoce asimismo como un derecho humano en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y está protegido en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Trabajadores Migratorios, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño, la

19 Los profesionales sanitarios incluyen a los médicos de cabecera y los proveedores de atención primaria de salud, el personal de respuesta a emergencias, el personal de los centros de salud, los profesionales clínicos, los proveedores de atención sanitaria extrainstitucional, los proveedores de atención de salud mental y las personas que trabajan en la asistencia sanitaria pública y privada.

20 Véase la Constitución de la OMS, disponible en www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En tratados internacionales de derechos humanos posteriores se han incluido el derecho a la salud y otros derechos pertinentes, como el derecho a la atención médica²¹.

Por consiguiente, el acceso a la atención de salud no debe ser discriminatorio y las personas migrantes vulnerables deben disponer de asistencia sanitaria. Los sistemas y prácticas asistenciales deberían aspirar a garantizar el acceso a los servicios de salud, independientemente de la situación migratoria, y evitar revelar la identidad de las personas migrantes vulnerables en situación irregular.

Riesgos para la salud y posibles consecuencias

Las personas migrantes vulnerables pueden tener necesidades de atención de salud especiales derivadas de afecciones preexistentes o de una lesión o enfermedad sufrida durante el viaje o a la llegada a un lugar de tránsito o a su destino. Pueden haber experimentado situaciones de violencia, explotación o abuso que hayan tenido consecuencias sanitarias, tanto físicas como mentales, y no haber tenido acceso a una atención de salud adecuada. Las personas migrantes en mal estado de salud física o mental son más vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso, lo que a su vez agrava o perpetúa los problemas de salud.

El cuadro 2.2 resume los tipos de riesgos para la salud y las consecuencias sanitarias que pueden acarrear para las personas migrantes vulnerables. La información presentada no es exhaustiva.

Experiencias de las personas migrantes vulnerables	Posibles consecuencias sanitarias
Maltrato físico, privaciones y abandono	Hematomas, tajos, quemaduras, fracturas óseas, malnutrición, traumatismos de partes blandas, problemas dentales, malestar psíquico y problemas de salud mental
Amenazas, intimidación y malos tratos psíquicos	Depresión, angustia, hostilidad y agresión, aislamiento y retraimiento, malestar psíquico y problemas de salud mental, alteraciones del sueño
Violencia y abuso sexuales	Infecciones de transmisión sexual (incluida la infección por el VIH), embarazo, aborto peligroso, disfunción sexual, fístula vaginal o anal, hematomas, tajos, quemaduras, fracturas óseas, malestar psíquico y problemas de salud mental
Abuso y uso indebido de sustancias, incluidos el alcohol y las drogas	Dependencia de sustancias, sobredosis, comportamientos de riesgo, síndrome de abstinencia, malestar psíquico y problemas de salud mental
Restricción de la interacción social y del acceso a las redes comunitarias y familiares	Imposibilidad de acceder a la atención de salud, malestar psíquico y problemas de salud mental
Explotación económica	Malnutrición, deshidratación, mala higiene, comportamientos de riesgo, insuficientes fondos para pagar la atención de salud, malestar psíquico y problemas de salud mental
Inseguridad jurídica	Acceso restringido o renuencia a recurrir a los servicios de atención de salud, partos no asistidos, malestar psíquico y problemas de salud mental
Condiciones de transporte, de vida o de trabajo peligrosas	Malnutrición, deshidratación, mala higiene, hematomas, tajos, quemaduras, fracturas óseas, malnutrición, traumatismos de partes blandas, enfermedades de la piel, infecciones, dificultad respiratoria, falta de sueño, malestar psíquico y problemas de salud mental
Exclusión, discriminación, marginación social	Acceso restringido o renuencia a recurrir a los servicios de atención de salud, malestar psíquico y problemas de salud mental

Cuadro 2.2: Resumen de las experiencias de las personas migrantes vulnerables y de sus posibles consecuencias sanitarias²²

21 ACNUDH y OMS, *El derecho a la salud*, Folleto informativo N° 31 (Ginebra, 2008). Disponible en https://acnudh.org/load/2018/04/31_Factsheet31sp.pdf.

22 Naciones Unidas para Luchar contra la Trata de Personas, *Cuidados para la Salud y la Trata de Personas: Guías para Proveedores de Salud* (Ginebra, OIM, 2012). Disponible en https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/caringfortraffickedsp_19oct2012.pdf.

Determinantes de la vulnerabilidad y la salud

El modelo de los determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes expuesto en la Parte 1 es una herramienta que puede ayudar a examinar los riesgos para la salud y las necesidades de las personas migrantes vulnerables a ese respecto. A continuación, se describen ejemplos del impacto de los factores de vulnerabilidad en los riesgos para la salud y sus consecuencias en los distintos niveles.

A nivel **individual**, factores como la edad y el sexo influyen en las necesidades sanitarias de las personas migrantes vulnerables. Por ejemplo, los niños, niñas y adolescentes necesitan cumplir el calendario de vacunación en función de la edad, y las personas mayores pueden tener pérdida de visión o sordera parcial. Otras consideraciones a nivel individual son las afecciones preexistentes, como la diabetes o el asma, y los trastornos mentales que requieren diagnóstico o tratamiento.

Los factores **familiares y del hogar** que afectan a la salud incluyen la violencia en el hogar. La violencia doméstica o infligida por la pareja tendrá consecuencias en la salud física y mental de todos los interesados, particularmente de los que sean víctimas o testigos de la violencia. El tipo de albergue o alojamiento en que esté viviendo una familia también puede entrañar riesgos para la salud, por ejemplo, si se cocina en fogones, que pueden causar problemas respiratorios o quemaduras.

Las normas sociales, que son un factor de vulnerabilidad **comunitario**, afectan a las actitudes y los comportamientos con respecto a la salud y la atención sanitaria. Por ejemplo, puede haber desconfianza hacia los profesionales médicos y una preferencia por los curanderos tradicionales. Del mismo modo, los sistemas de creencias de una comunidad pueden hacer que sea renuente a aceptar los tratamientos disponibles para las enfermedades mentales. A veces, los factores comunitarios varían dentro de las subcomunidades de migrantes, o son distintos en la comunidad de origen del migrante y en aquella a la que ha llegado.

La insuficiente disponibilidad de profesionales de la salud cualificados y de establecimientos sanitarios debidamente equipados puede ser un factor de vulnerabilidad **estructural**. Algunos migrantes vulnerables no habrán tenido acceso a un sistema de atención de salud, o la capacidad del sistema de prestar asistencia puede haberse visto limitada por la falta de financiación e inversiones. El sistema sanitario existente puede no ofrecer servicios adecuados o accesibles para las personas migrantes, o no ser capaz de atender sus problemas sanitarios particulares.

Como indica el modelo de los determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes expuesto en la Parte 1, estos factores no operan de manera aislada y debe tenerse en cuenta su interacción en todos los niveles, también cuando se evalúen las preocupaciones sanitarias de las personas migrantes vulnerables, sus necesidades a ese respecto y las opciones de prestación de servicios disponibles.

Asistencia sanitaria trauma informada

Todos los proveedores de atención de salud deberían procurar prestar una asistencia que tenga en cuenta los traumas sufridos (véase el recuadro de la página 38). Un enfoque de este tipo reconoce los efectos que pueden haber tenido los acontecimientos traumáticos en las creencias, actitudes y comportamientos de las personas migrantes vulnerables, especialmente en relación con su propio cuerpo, con la atención de salud y con quienes la dispensan. Incorporando en su práctica habitual una asistencia atenta al trauma, lo que supone entender los modos en que las experiencias traumáticas pueden haber afectado al comportamiento y las percepciones de las personas migrantes vulnerables, los profesionales sanitarios mejorarán la asistencia y el apoyo prestados a estos migrantes.

Dos conceptos inherentes a la asistencia trauma informada son el empoderamiento y la atención de salud holística. Estos son aspectos fundamentales de la atención centrada en el paciente, que aplica los mismos principios que el enfoque centrado en el migrante descrito en la página 33.

En la figura 2.6 se resumen las normas de conducta para una asistencia sanitaria trauma informada que puedan haber sufrido las personas migrantes vulnerables.

Qué hacer ...

- ✓ Capacitar al personal sobre el trauma y los efectos que puede tener
- ✓ Crear un entorno acogedor
- ✓ Informar a las personas migrantes en el idioma y de la forma que prefieran, utilizando intérpretes, si es necesario
- ✓ Capacitar al personal en el tratamiento adecuado de los síntomas de trauma, incluidas la reviviscencia y la disociación
- ✓ Capacitar al personal para prestar la primera ayuda psicológica
- ✓ Ser conscientes de que toda interacción puede tener un impacto positivo o negativo en las personas migrantes vulnerables
- ✓ Explicar a fondo las medidas adoptadas para proteger la confidencialidad a fin de tranquilizar a las personas migrantes vulnerables
- ✓ Examinar el principio del consentimiento informado junto con las personas migrantes vulnerables y garantizar el respeto de este principio por todos los profesionales sanitarios
- ✓ Ofrecer a las personas migrantes vulnerables la oportunidad de formular preguntas y plantear sus preocupaciones con respecto a la asistencia que reciben
- ✓ Cerciorarse de que las personas migrantes vulnerables entiendan plenamente todos los procedimientos de notificación obligatoria, incluidos los relacionados con el suicidio, el daño infligido a otros, y la salvaguardia o protección de los niños, niñas o adolescentes
- ✓ Buscar formas de empoderar a las personas migrantes vulnerables, incluso para la adopción de decisiones sobre la asistencia que reciben
- ✓ Explicar detalladamente todo examen o tratamiento necesario antes de comenzar y obtener el consentimiento informado de las personas migrantes vulnerables
- ✓ Respetar el deseo de una persona migrante vulnerable de interrumpir un examen o tratamiento en cualquier momento
- ✓ Ser conscientes de que el relato de experiencias o acontecimientos traumáticos puede generar nuevos traumas
- ✓ Velar por que todo el personal conozca el apoyo de salud mental disponible y los servicios que pueden utilizar las personas migrantes vulnerables, para que efectúe las remisiones que correspondan

Qué no hacer ...

- ✗ Insistir innecesariamente en recabar información sobre la experiencia del trauma
- ✗ Utilizar un lenguaje moralizante o agravar la vergüenza y el estigma que rodean la historia, las experiencias o las preocupaciones sanitarias de las personas migrantes
- ✗ Hacer suposiciones sobre los efectos de los acontecimientos traumáticos en la persona
- ✗ Utilizar una jerga o un lenguaje técnico que puedan ser difíciles de entender
- ✗ Presuponer que las personas migrantes vulnerables querrán conversar sobre los efectos del trauma en su salud, o recibir tratamiento al respecto
- ✗ Presuponer que el trauma se debe sólo a la experiencia de la migración o se generó durante un viaje migratorio
- ✗ Diagnosticar un trastorno mental sin tener las competencias y la capacitación adecuadas, o sin tener esa función en la asistencia a una persona migrante vulnerable

Figura 2.6

Normas de conducta para una asistencia trauma informada de las personas migrantes vulnerables

Competencia intercultural

Las creencias, actitudes y comportamientos varían de una cultura o comunidad a otra, y esto se manifiesta, entre otras cosas, en la forma en que las personas expresan sus enfermedades o responden a los tratamientos y en el papel que desempeñan los profesionales sanitarios en la sociedad. Los profesionales de la salud pueden adquirir competencia intercultural recabando información sobre las normas y prácticas culturales de las comunidades de migrantes y teniendo en cuenta sus propios prejuicios y suposiciones.

Los profesionales sanitarios deben ser conscientes de cómo puede ser percibida su manera de actuar por las personas migrantes vulnerables y estar dispuestos a aplicar los ajustes que procedan. Ello puede suponer utilizar diferentes métodos de comunicación, por ejemplo, intérpretes, o incorporar elementos de la cultura, la religión o las costumbres sociales de la persona migrante vulnerable en la asistencia sanitaria y el tratamiento.

Modelo explicativo

Es importante tratar de comprender cómo entiende el paciente la enfermedad, particularmente cuando se evalúan una serie de síntomas. El modelo explicativo es un modo práctico de hacerlo, y puede ayudar a los proveedores de atención de salud a no aplicar estereotipos culturales.

Ningún proveedor de asistencia sanitaria puede estar familiarizado con todas las culturas y personas, y, dadas las variaciones entre las comunidades de una misma cultura, es útil intentar averiguar cómo entienden las personas migrantes vulnerables su propia salud y bienestar, y cuáles son sus expectativas de asistencia y tratamiento.

Entre otras, se pueden formular las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es el problema? ¿Cómo lo describiría con sus propias palabras?
2. ¿Cuándo comenzó el problema, y de qué manera?
3. ¿Por qué cree usted que el problema comenzó en ese momento?
4. ¿Cómo le afecta este problema?
5. ¿Qué es lo que más le preocupa del problema?
6. ¿Qué tipo de asistencia desea recibir de los proveedores de atención de salud?
7. ¿Hay algún tipo de tratamiento particular que, a su juicio, debería recibir?

Es frecuente que las distintas culturas tengan diferentes enfoques de la salud y las enfermedades mentales; de hecho, algunas comunidades no consideran que los trastornos mentales sean en modo alguno un problema de salud. Esto puede influir en la reacción de las personas cuando se les ofrece o presta atención de salud mental. La forma de abordar los problemas de salud mental en una cultura (por ejemplo, la orientación individual) puede no ser aceptable o adecuada para las personas de otras culturas.

Siempre que sea posible, debería ofrecerse a los profesionales sanitarios la oportunidad de recibir capacitación en las diferencias culturales y los enfoques adecuados, especialmente cuando deban prestar servicios a grandes números de migrantes de una misma comunidad o cultura. Los profesionales sanitarios deberían evitar hacer suposiciones sobre los grupos culturales, étnicos o religiosos, y evitar también esperarse siempre la misma reacción de todos sus miembros; cada grupo tiene subculturas y diferencias individuales, y la migración transforma las culturas y el sentimiento de pertenencia.

Los profesionales sanitarios deberían procurar informarse sobre las creencias y prácticas de la cultura y la comunidad de la persona migrante vulnerable y tenerlas en cuenta al prestar sus servicios. Para ello pueden plantear preguntas a las personas migrantes vulnerables, hablar con otros proveedores de servicios

y utilizar los recursos y la información disponibles. Cuando haya grandes cantidades de migrantes de un determinado país, comunidad, religión u otro grupo social, puede ser útil una orientación específica para aplicar las mejores prácticas en una instalación sanitaria particular.

Cuando sea posible y adecuado, podrán incorporarse elementos del enfoque cultural de la salud y el bienestar de la persona migrante vulnerable en la atención y el apoyo prestados, ya que ello puede mejorar su aceptación y el resultado global de la intervención sanitaria. Esto podría incluir referencias a los métodos y explicaciones tradicionales de la enfermedad y la mala salud, la colaboración con curanderos tradicionales y dirigentes religiosos y la incorporación de la medicina tradicional, a menos que estos elementos puedan tener efectos perjudiciales; algunos enfoques tradicionales de la curación, el tratamiento y la mala salud incluyen información falsa, malos tratos y castigos, ayunos prolongados, mutilaciones, restricciones físicas, rituales antihigiénicos o altos costos económicos. La consideración de las diferencias culturales debe equilibrarse con la prestación de una asistencia basada en datos comprobados y con la protección contra las prácticas posiblemente nocivas.

El modo en que las personas migrantes vulnerables enfoquen la atención de salud e interactúen con los profesionales sanitarios estará determinado no sólo por las diferencias culturales, sino también por sus experiencias durante la migración y su situación migratoria. Por ejemplo, es probable que las personas migrantes vulnerables irregulares prefieran evitar a las autoridades, incluidos los profesionales de la salud, por miedo a ser detenidos o deportados.

Para prestar una asistencia culturalmente competente, los profesionales sanitarios deberían:

- tener un sistema para determinar las necesidades de comunicación de las personas migrantes vulnerables, ofrecer acceso a intérpretes, si existen barreras lingüísticas, y estar dispuestos a adaptar el formato y el estilo de la comunicación;
- estar alertas a las razones culturales, sociales o personales que puedan explicar el comportamiento, las creencias o las reacciones de las personas migrantes vulnerables;
- utilizar el modelo explicativo para intentar comprender cómo entiende la persona migrante vulnerable la enfermedad (véase el recuadro de la página 55);
- respetar la preferencia de la persona migrante vulnerable con respecto a la persona que lo examine;
- ser conscientes de la importancia de las creencias religiosas en los síntomas, el tratamiento y la recuperación de la persona migrante vulnerable.

Atención médica de urgencia

En algunos casos, será necesario prestar a las personas migrantes vulnerables una asistencia inmediata para salvarles la vida o tratar lesiones que puedan dejar secuelas irreversibles. Estos casos pueden tener por causa un accidente, una afección o enfermedad no tratada, una agresión física o sexual o un intento de suicidio. La necesidad de atención de salud urgente puede ser detectada por personal de las fuerzas del orden o de organismos de gestión de fronteras, proveedores de servicios de urgencia tales como el personal paramédico, el cuerpo de bomberos, miembros de la familia o de la comunidad u otros migrantes vulnerables.

Las personas migrantes vulnerables que requieran atención de urgencia deben ser tratados sin discriminación, y su situación migratoria o su posibilidad de pagar los honorarios correspondientes no deben ser obstáculos a la prestación de esa atención.

Al prestar atención de urgencia a una persona migrante vulnerable deberá examinarse también si presenta signos de:

- deshidratación
- malnutrición
- síndrome séptico
- heridas
- lesiones en la cabeza, el cuello y la columna vertebral
- fracturas óseas
- lesiones de partes blandas
- trastornos relacionados con la temperatura
- exposición a toxinas
- exposición a enfermedades transmisibles
- traumatismos o infecciones dentales
- profilaxis posterior a la exposición en caso de posible infección por el VIH
- enfermedad mental no tratada
- enfermedad crónica no tratada
- abstinencia del consumo de alcohol o drogas o de un medicamento de venta con receta.

Cuando los organismos de las fuerzas del orden o de gestión de fronteras, otros organismos gubernamentales o de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales u ONG planifiquen actividades de asistencia extrainstitucional en que puedan encontrar a migrantes vulnerables que necesiten atención urgente, deberían coordinar esas actividades con los profesionales sanitarios y establecer planes de respuesta. Estos planes deberían diseñarse de modo que no causen daños y que apliquen el concepto de la asistencia atenta al trauma.

Evaluación de la salud

Las personas migrantes vulnerables pueden haber tenido problemas de salud ya antes de la migración o haberlos contraído como consecuencia de esta. Algunos buscarán asistencia sanitaria durante el viaje, en el lugar de destino o tras el retorno o el traslado a otro país. Cuando sea posible y adecuado, los profesionales sanitarios deberían evaluar su salud aplicando los enfoques de la atención centrada en el migrante, la asistencia atenta al trauma y la competencia intercultural, y remitirlos a la atención de salud especializada que necesiten.

La evaluación inicial de la salud incluye la anamnesis de la persona migrante vulnerable. Este debe ser examinado en un espacio seguro, en el idioma de su preferencia o con el apoyo de un intérprete.

Siempre que sea posible, las personas migrantes vulnerables deberían poder escoger entre un profesional sanitario hombre o mujer. Cuando ello no sea posible, deberían tener la opción de ser acompañados por una persona de uno u otro sexo, según su preferencia. Esto es particularmente importante en el caso de las mujeres migrantes, que pueden sentirse incómodas si tienen que hablar de su salud y su cuerpo con un hombre, y de las personas que han sufrido la violencia de género.

Los profesionales sanitarios deberían estar preparados para oír relatos de violencia, explotación y abuso durante la evaluación sanitaria, y reaccionar y responder adecuadamente. Deben conocer los recursos disponibles para las personas migrantes vulnerables y ser capaces de hacer las remisiones adecuadas a servicios de apoyo y atención especializados, también en aspectos no relacionados con la salud. Deberían explicar los procedimientos de remisión con todo detalle, evitando desalentar a la persona migrante vulnerable que desee hablar de su experiencia, para no aumentar sus sentimientos de vergüenza, pero teniendo cuidado de no plantear preguntas innecesarias que puedan aumentar la aflicción. Los profesionales sanitarios deben reconocer la importancia psíquica y emocional de la experiencia y asegurar a la persona migrante vulnerable que su reacción es normal, dado lo sucedido. Si es posible tener acceso a un especialista, deben informar al migrante de que tendrá otra oportunidad de hablar de su experiencia y sus reacciones, si opta por solicitar asistencia especializada.

La doble lealtad

El conflicto de la “doble lealtad” se plantea cuando existen dos obligaciones éticas que se contradicen entre sí, y se conoce comúnmente como dilema ético.

Son ejemplos de dilemas éticos los casos en que los requisitos legales de notificación relacionados con la salvaguardia o la protección de niños, niñas y adolescentes pueden revelar la situación migratoria irregular de una familia o un grupo y aumentar el riesgo de detención o deportación, o en que el superviviente de una agresión sexual debe someterse a un examen medicolegal obligatorio para poder denunciar el delito ante la policía y recibir atención médica.

En estos casos, los profesionales sanitarios tienen una responsabilidad con respecto a su paciente, a los órganos profesionales y a la comunidad en general. Ellos y las demás personas que participen en la gestión del caso deberán guiarse por el principio de “no hacer daño”, y buscar colectivamente soluciones que preserven la confidencialidad y privacidad de la persona migrante vulnerable y su derecho al consentimiento informado. Para adoptar sus decisiones, podrán recabar el asesoramiento de la administración superior, de organizaciones especializadas en la defensa o el fomento de los derechos de las víctimas, o de órganos profesionales. Las personas migrantes vulnerables deberían ser informados de las decisiones adoptadas y el asesoramiento recibido a lo largo de todo el proceso.

Antes de comenzar la evaluación de la salud, los profesionales sanitarios deberían tener claros los requisitos de notificación obligatoria y explicarlos a la persona migrante vulnerable, haciéndole ver las repercusiones que puede tener la notificación.

Las personas migrantes vulnerables deben ser informados de los motivos de la evaluación de la salud, y de por qué tienen que comunicar sus antecedentes y ser examinados, cómo se realizará ese examen y quién tendrá acceso a los resultados. Deben dar su consentimiento informado al examen (véase más información sobre el proceso de obtención del consentimiento informado en la página 30), y tener claro que podrán retirarlo en cualquier momento e interrumpir el examen. También deben conocer en todos sus detalles las repercusiones de una interrupción del examen.

Los cuestionarios utilizados por los profesionales sanitarios para realizar la anamnesis deben ser examinados a la luz de las circunstancias particulares de las personas migrantes vulnerables. Por ejemplo, puede valer la pena incluir preguntas sobre el tipo y la duración de los viajes de las personas migrantes, las clases de albergue o alojamiento utilizados, el tiempo que hayan pasado en centros de detención o en situaciones de movimiento restringido o las afecciones preexistentes, y solicitar información sobre cómo fueron tratados en su país de origen o en los países de tránsito.

El reconocimiento médico debe ser minucioso y comprender un examen sistemático de los síntomas, una exploración clínica y los análisis de laboratorio necesarios.

Las personas migrantes vulnerables pueden tener también un mayor riesgo de haber contraído enfermedades debido a los medios de transporte utilizados, a las condiciones en que viven o a la falta de acceso regular a la atención de salud. Entre otros, están expuestos a contraer los siguientes tipos de enfermedades e infecciones:

- afecciones dermatológicas
- infecciones pulmonares
- enfermedades cardiovasculares
- septicemias
- trastornos gastrointestinales
- infecciones de transmisión sexual
- enfermedades neurológicas

Las evaluaciones de la salud deben tener en cuenta las características epidemiológicas de los lugares de procedencia y de tránsito de las personas migrantes vulnerables. Esto puede requerir la realización de análisis para diagnosticar o descartar las enfermedades endémicas de la zona de origen, como el paludismo, o las enfermedades de las que haya habido brotes conocidos a lo largo de la ruta migratoria, por ejemplo, el sarampión. También deben estudiarse las condiciones en que esté viviendo en ese momento la persona migrante vulnerable, para descartar que haya enfermedades o infecciones como el cólera. Las evaluaciones de la salud deben tener en cuenta asimismo los calendarios de vacunación, y su cobertura y cumplimiento en el país de origen

Dada la relación intrínseca de la salud física y mental, las evaluaciones de la salud deberían tener en cuenta también la salud mental, con inclusión de cualquier enfermedad mental diagnosticada, el tratamiento recibido anteriormente y el estado de bienestar mental de ese momento. Todos los profesionales de la salud deberían ser capaces de practicar los exámenes para detectar los trastornos de salud mental básicos, identificar los problemas que puedan existir y proceder a las remisiones adecuadas para un apoyo especializado, si es necesario. El proveedor de atención sanitaria y la persona migrante vulnerable pueden no tener las mismas ideas con respecto a la salud mental y el bienestar psíquico, y este hecho debería tomarse en consideración al determinar los problemas, decidir las derivaciones a especialistas y comunicar con el migrante. En particular, los que se consideran síntomas de trastornos mentales en una situación normal podrían ser reacciones típicas a factores de estrés que estén afectando a las personas migrantes vulnerables, y es importante que los profesionales de la salud procuren entender la naturaleza y el contexto de las reacciones psíquicas de las personas migrantes vulnerables antes de diagnosticar una enfermedad o un trastorno mental.

Las respuestas psíquicas a los acontecimientos angustiantes incluyen el miedo, la preocupación, la tristeza, la culpa, la vergüenza, la rabia, el duelo, los problemas de concentración y pérdida de memoria, la desesperanza, las rememoraciones involuntarias a través de reviviscencias o pesadillas, el embotamiento afectivo, la sensación de aislamiento y la angustia. Estas respuestas pueden ser temporales, pero si se prolongan o si son graves, el migrante deberá ser remitido a un centro especializado en la atención de salud mental. La pirámide del apoyo psicosocial y de salud mental ilustrada en la [figura 2.7](#) ayuda a determinar el tipo de apoyo de salud mental que debería proporcionarse.

Cuando haya una enfermedad mental que requiera atención psiquiátrica o de psicología clínica y medicación personalizada, deberán intervenir especialistas en salud mental en la asistencia y el apoyo a la persona migrante vulnerable. Si un migrante necesita atención médica tanto física como mental, debería adoptarse un enfoque holístico en que los profesionales sanitarios consideren ambos aspectos conjuntamente y coordinen los tratamientos administrados.

Las personas migrantes vulnerables utilizan distintas técnicas de afrontamiento. En la mayoría de los casos, se trata de adaptaciones constructivas y de apoyo ante los factores de vulnerabilidad; en otros, pueden ser respuestas inadaptadas y tener efectos negativos. Un mecanismo de respuesta negativo ante la angustia que experimentan las personas migrantes vulnerables es el consumo y el abuso o uso indebido de sustancias, como el alcohol y otras drogas, que pueden conducir a su vez a un aumento de los comportamientos de riesgo, como las relaciones sexuales sin protección y el intercambio de jeringuillas. Los planes de tratamiento especializado y recuperación deben

Exámenes médico-legales

Cuando esté previsto utilizar un reconocimiento médico para denunciar un delito o formular cargos, o como prueba ante un tribunal, la persona migrante vulnerable deberá tener conocimiento de ello y dar su consentimiento. Los reconocimientos medicolegales pueden ser importantes, por ejemplo, en los casos de violencia sexual, violencia infligida por la pareja o trata de personas.

En todos los casos, las pruebas forenses deben reunirse siempre con el consentimiento informado de la persona migrante vulnerable y nunca contra su voluntad. La recogida de estas pruebas debe correr a cargo de un profesional de la salud especializado en medicina legal y con conocimiento del sistema jurídico, del tipo de pruebas requerido y de las normas de recogida, conservación y análisis.

Las pruebas forenses deben ser recogidas sólo por las autoridades pertinentes, y únicamente en los casos en que sea posible analizarlas y utilizarlas.

El establecimiento sanitario pertinente deberá llevar un expediente escrito detallado del reconocimiento de la persona migrante vulnerable, de toda prueba que se haya recogido y de cualquier otra información de interés sobre el reconocimiento, ya que ello puede ser útil durante las actuaciones penales.

Cuando se realice un examen medicolegal para un proceso penal relacionado con torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, deberá aplicarse la orientación proporcionada en el *Protocolo de Estambul: Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*.

elaborarse con la plena participación de la persona migrante vulnerable, a fin de establecer un enfoque holístico del tratamiento de las dependencias que pueda tener y de los trastornos mentales que las hayan causado. Con respecto al abuso o al uso indebido de sustancias y la adicción, véase el [recuadro de la página 64](#).

Toda necesidad que se descubra en la evaluación deberá tratarse con arreglo a las orientaciones adecuadas y las pruebas disponibles. Sin embargo, las decisiones sobre el tratamiento deberían tomarse teniendo en cuenta las posibilidades de continuarlo si la persona migrante vulnerable regresa a su país de origen, se traslada a otro lugar o por algún otro motivo pierde el acceso a una atención de salud regular. Cuando un tratamiento pueda tener consecuencias nocivas en caso de ser interrumpido o no pueda continuar en el futuro en otro lugar, no debería comenzarse.

Salud sexual y reproductiva

La asistencia sanitaria prestada a las personas migrantes vulnerables debe incluir una atención de salud sexual y reproductiva integral. Las personas migrantes vulnerables deben recibir una información sobre la salud sexual y reproductiva que sea adecuada a su edad, se ajuste a su nivel de instrucción y comprensión, y tenga debidamente en cuenta su cultura. Esta información debe incluir los métodos anticonceptivos y las opciones de planificación de la familia disponibles, incluida la anticoncepción poscoital, así como las pruebas voluntarias, la orientación y el tratamiento disponibles para las infecciones de transmisión sexual, como el VIH/SIDA. En algunos casos, puede ser necesario incorporar información y educación sobre la sexualidad y la reproducción en la asistencia prestada, por ejemplo, para los adolescentes o las personas que hasta ese momento no hayan tenido acceso a información de esa naturaleza.

La atención sanitaria prestada a las personas migrantes vulnerables debe tener en cuenta los factores de riesgo referentes al VIH/SIDA, como las tasas de prevalencia en los países de origen, de tránsito y de acogida y las experiencias anteriores que puedan haber aumentado el riesgo de exposición al VIH, como la práctica del trabajo sexual, el hecho de haber sido víctimas de trata con fines de explotación sexual o de la violencia de género, o el uso de drogas inyectables. Para las personas migrantes vulnerables que puedan haber estado expuestos al VIH en las 72 horas precedentes, los establecimientos de atención sanitaria deberían ofrecer una profilaxis posterior a la exposición para prevenir la transmisión del VIH.

Las pruebas de embarazo deben estar disponibles para todas las mujeres y niñas migrantes vulnerables en edad de procrear, junto con información y con la remisión a servicios de atención prenatal y de aborto provocado, cuando existan y sean legales. Las mujeres y niñas embarazadas deberían contar con una atención prenatal integral, sin discriminación en razón de su situación migratoria, estado civil, nacionalidad, edad o cualquier otra condición. En ningún caso deberán ser mantenidas en centros de detención (véase más información sobre la detención en la [página 40](#)).

Las personas migrantes vulnerables que sean personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero o intersexuales no deben ser discriminados y deben recibir una atención sanitaria que respete su dignidad y privacidad y sus derechos. Estas personas necesitan un espacio seguro en que puedan revelar su estado y en que se determinen y atiendan sus necesidades de asistencia sanitaria, incluidas las de atención de salud sexual y reproductiva.

Los profesionales sanitarios deben reconocer el riesgo de violencia sexual, explotación y abuso que corren las personas migrantes vulnerables y tenerlo en cuenta en la atención de salud que les presten. Las personas migrantes vulnerables pueden haber sido objeto de trata con fines de explotación sexual, haber practicado el trabajo sexual en sus países de origen, a lo largo de la ruta migratoria o en el lugar de destino, o haberse visto forzados a pagar con prestaciones sexuales un paso seguro, promesas de protección u otros bienes y servicios.

Violencia de género

La violencia de género es un término genérico que abarca todo acto nocivo perpetrado contra la voluntad de una persona en razón de las diferencias de género vigentes en la sociedad y que inflija un daño o sufrimiento físico o psíquico, así como las amenazas de tales actos, la coerción y otras formas de privación de libertad. Puede ocurrir en público o en privado y consistir en actos de carácter sexual o de otro tipo. Debido a la desigualdad de género reinante, este fenómeno afecta de manera desproporcionada a las mujeres y las niñas.

En el cuadro* siguiente se enumeran las distintas formas de violencia de género.

Violencia física	Bofetadas, empujones o empujones, puñetazos, golpes, rasguños, estrangulamiento, mordeduras, agarrones, sacudidas, escupitajos, quemaduras, retorcimiento de partes corporales, ingestión forzada de sustancias no deseadas
	Impedimento del acceso a tratamiento médico u otras formas de apoyo
	Uso de objetos como armas para causar lesiones
Violencia sexual	Estupro vaginal o anal
	Tocamientos sexuales no deseados
	Acoso sexual y exigencia de actos sexuales a cambio de algo
	Trata con fines de explotación sexual
	Exposición forzada a la pornografía
	Embarazo forzado, esterilización forzada, aborto forzado
	Matrimonio forzado, matrimonio precoz/infantil
	Mutilación/ablación genital femenina
	Pruebas de virginidad
Incesto	
Violencia psíquica/emocional	Amenazas de violencia o daño contra amigos o familiares de palabra o de obra
	Acoso en el lugar de trabajo
	Humillación e insultos
	Aislamiento y restricciones de la comunicación o el movimiento
Violencia económica	Uso de los hijos como medio de control o coacción por una pareja violenta
	Prohibición de trabajar
	Exclusión de la toma de decisiones económicas
	Retención del dinero o de información financiera
	Negativa a pagar facturas o proporcionar recursos para hijos en común
	Dstrucción de bienes de propiedad común

Las personas migrantes vulnerables que revelen incidentes de violencia sexual deberían recibir apoyo, incluido un reconocimiento médico para detectar y tratar cualquier efecto en la salud física o psíquica. Una vez obtenido el consentimiento informado, el reconocimiento médico debería incluir una exploración ginecológica completa en el caso de la mujer y un examen genital y anal en el del hombre, los análisis para detectar (y tratar) las infecciones de transmisión sexual y el VIH, y una prueba de embarazo y orientación para las mujeres y niñas, junto con remisiones a servicios de atención prenatal o de aborto provocado, cuando existan y sean legales.

Los supervivientes de agresiones sexuales deberían poder contar con profilaxis posterior a la exposición dentro de las 72 horas siguientes a un incidente que entrañe el riesgo de transmisión del VIH. Cuando existan y sean legales, las mujeres y las niñas deberían tener la posibilidad de acudir a servicios de anticoncepción poscoital dentro de las 72 horas siguientes a una agresión sexual, si hay riesgo de embarazo no deseado.

El apoyo de salud mental debería estar disponible para todas las personas migrantes vulnerables que hayan experimentado la violencia de género y ser prestado por profesionales de la salud especializados y con experiencia.

* Tomado, con adaptaciones, de UNFPA y WAVE, Strengthening Health System Response to Gender-based Violence in Eastern and Central Asia: A Resource Pack, Oficina Regional del UNFPA para Europa Oriental y Asia Central/WAVE (Red y Centro Europeo de Información contra la Violencia), Turquía/Austria, 2014.

Salud mental y apoyo psicosocial

El apoyo de salud mental y el apoyo psicosocial son conceptos estrechamente relacionados entre sí que a menudo se solapan en la práctica pero que pueden corresponder también a respuestas diferentes y complementarias. La expresión “apoyo psicosocial y de salud mental” se refiere a cualquier tipo de apoyo que tenga por objeto proteger y promover el bienestar psicosocial y prevenir o tratar trastornos mentales²³.

La salud mental y el bienestar psicosocial de las personas migrantes vulnerables deben ser evaluados al mismo tiempo que su salud física, o en paralelo con este reconocimiento, por un profesional de la salud con formación especializada. Cuando esta evaluación revele problemas de salud mental importantes, deberá ofrecerse a la persona migrante la posibilidad de consultar a un especialista en salud mental. Si en algún momento una persona migrante vulnerable expresa el deseo de suicidarse o de autolesionarse o de lesionar a otros, o intenta alguno de estos actos, deberá ser remitido de inmediato a los especialistas en salud mental adecuados.

Los problemas de salud mental y psicosociales están interconectados, y el modo de entenderlos y tratarlos depende de la cultura. Algunos problemas son de carácter predominantemente psíquico, como los trastornos mentales preexistentes, los estados de depresión o ansiedad y el trastorno por estrés postraumático, mientras que otros son fundamentalmente de carácter social y tienen causas tales como la separación de la familia, la pérdida de las redes sociales o un menor acceso a recursos.

Aunque los hechos traumáticos experimentados por las personas migrantes vulnerables pueden agravar trastornos de salud mental ya existentes o desencadenar reacciones psíquicas negativas, no todas las personas que experimentan hechos angustiantes presentan problemas psíquicos. Es importante que las reacciones a experiencias traumáticas o angustiantes no se traten innecesariamente como una enfermedad.

Trastorno por estrés postraumático

El trastorno por estrés postraumático es un trastorno psiquiátrico que puede afectar a personas que han experimentado o presenciado un acontecimiento traumático como un desastre natural, un accidente grave, actos de guerra o terrorismo, una violación o una agresión física violenta. Este trastorno y los criterios para diagnosticarlo se definen en el Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales de la Asociación Estadounidense de Psiquiatría.

Las personas con trastorno por estrés postraumático siguen teniendo pensamientos y sensaciones intensos y perturbadores con respecto a la experiencia por largo tiempo después del hecho traumático en sí. Rememoran el acontecimiento en reviviscencias y pesadillas, y sienten tristeza, miedo o enfado, o desapego de sus amigos, familiares y comunidades. Tienden a evitar las situaciones y personas que les recuerdan el acontecimiento traumático y pueden tener fuertes reacciones negativas ante hechos aparentemente inofensivos, como un ruido fuerte o una caricia.

No todas las personas que viven un acontecimiento traumático adquieren este trastorno. Algunas tienen sólo síntomas durante un período breve, lo que constituye un trastorno por estrés agudo y no un trastorno por estrés postraumático. Muchas personas sienten angustia después de un suceso traumático; a algunas les bastan los cuidados y el apoyo afectivos para recuperarse. Cuando los síntomas persisten por más de un mes, o cuando son de carácter grave, deberían solicitarse una evaluación y un tratamiento especializados, ya que en esos casos puede existir un trastorno por estrés postraumático.

No todos los que sufren un trastorno por estrés postraumático lo viven de la misma manera o requieren servicios de salud mental especializados. Este trastorno se trata con psicoterapia, medicación o una combinación de ambas.

Véase más información sobre el trastorno por estrés postraumático en el sitio web de la Asociación Estadounidense de Psiquiatría (www.psychiatry.org).

Numerosos factores influyen en las reacciones psíquicas ante los sucesos traumáticos, entre ellos el género y la edad, las experiencias anteriores, el tipo y número de sucesos traumáticos, factores biológicos y epigenéticos, y las perturbaciones de las redes sociales y familiares.

23 Definición tomada, con adaptaciones, de la *Guía del IASC sobre Salud Mental y Apoyo Psicosocial en Emergencias Humanitarias y Catástrofes* (Ginebra, Comité Permanente entre Organismos, 2007).

Tortura

La Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 1984, define la tortura como “todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.”

Esta definición contiene tres elementos:

- a. el acto de infligir intencionadamente un sufrimiento físico o mental grave,
- b. el hecho de que sea un funcionario público el que lo inflija, directa o directamente,
- c. el hecho de que el acto se cometa con un propósito específico.

Los métodos comunes de tortura comprenden las palizas, la violación y la agresión sexual, las descargas eléctricas, los estiramientos, la inmersión en agua, la privación del sueño, la sofocación, las quemaduras, el aislamiento, las amenazas, la humillación, los simulacros de ejecución, y el hecho de ser obligado a presenciar la tortura de otros.

Las personas migrantes vulnerables pueden haber experimentado torturas antes de la migración, en sus países de origen, a lo largo de la ruta migratoria o en el lugar al que hayan llegado. Los profesionales sanitarios deben estar preparados para ofrecer una atención y un apoyo que respondan a las necesidades asistenciales de las personas migrantes vulnerables que hayan sufrido o presenciado torturas, y remitir a estas personas a los servicios disponibles, incluidos los de los organismos y organizaciones especializados en el apoyo a las víctimas de la tortura.

El Protocolo de Estambul* ofrece orientaciones sobre el modo de documentar la tortura, que pueden ser de utilidad a los profesionales sanitarios que participen en la investigación y documentación de casos de tortura.

* ACNUDH, Protocolo de Estambul: Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Ginebra/Nueva York, Naciones Unidas, 2004). Disponible en www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1sp.pdf.

Todas las personas migrantes vulnerables tendrán reacciones psíquicas ante sus experiencias. Entre los que corren más riesgos de presentar problemas de salud mental y psicosociales figuran las personas migrantes vulnerables irregulares, las personas que han sido objeto de trata, las personas migrantes que han perdido los medios económicos para mantener a sus familias, las mujeres embarazadas o con hijos recién nacidos, las personas mayores que han perdido a sus cuidadores o han sido separadas de ellos, los niños, niñas o adolescentes separados de sus familias o retirados de la escuela, las víctimas o los testigos de actos de violencia de género o tortura, las personas migrantes recluidos y las personas que ya estuvieron expuestas a sucesos traumáticos en el pasado. Las personas migrantes con trastornos psíquicos preexistentes o diagnosticados en algún momento anterior tendrán un riesgo aumentado de problemas de salud mental, especialmente si han tenido que interrumpir el tratamiento regular, incluida la medicación, y ya no tienen acceso a su método de apoyo preferido.

Las respuestas a los problemas de salud mental y psicosociales deberían abarcar múltiples niveles y ser complementarias. La figura 2.7 ilustra la pirámide de las intervenciones de apoyo psicosocial y de salud mental.



Figura 2.7

Pirámide de las intervenciones de apoyo psicosocial y de salud mental²⁴

En el modelo de apoyo psicosocial y de salud mental, los **servicios especializados** serán necesarios para un número relativamente pequeño de miembros de la comunidad que padezcan un sufrimiento intolerable y tengan dificultades para realizar las tareas cotidianas básicas. Las personas con trastornos mentales requerirán probablemente los servicios especializados de un psiquiatra o psicólogo, y tal vez también medicación y otras formas de tratamiento. Quienes presten este tipo de atención de salud mental deberán tener una capacitación especializada y ser conscientes de que los enfoques y la concepción de la salud mental y de los trastornos mentales varían según las culturas y las comunidades, y de que sus tratamientos habituales o preferidos pueden no ser adecuados para las personas migrantes vulnerables.

Los trastornos mentales que deben ser tratados por especialistas en salud mental comprenden, entre otros:

- las psicosis de toda clase;
- las manifestaciones discapacitantes de trastornos del estado de ánimo y de ansiedad (incluido el trastorno por estrés posttraumático);
- el abuso o uso indebido del alcohol u otras sustancias;
- los trastornos emocionales y del comportamiento en niños, niñas y adolescentes;
- los trastornos neuropsiquiátricos, incluidos el delirio confusional y la demencia, y los trastornos mentales causados por lesiones cerebrales u otras enfermedades preexistentes;
- cualquier otro problema de salud mental seriamente discapacitante que no encaje en los sistemas de clasificación establecidos;
- cualquiera de los comportamientos de riesgo asociados comúnmente a trastornos de la salud mental, como las ideas o acciones suicidas o la autolesión.

Abuso/uso indebido de sustancias y adicción

El consumo de tabaco, alcohol y drogas ya sea de venta con receta o ilegales, puede ser un mecanismo de afrontamiento para las personas migrantes vulnerables, o la consecuencia de una dependencia preexistente que contribuyó a su vulnerabilidad. La dependencia de sustancias puede coexistir con trastornos de la salud mental, y ser una respuesta a problemas mentales no diagnosticados y no tratados, o desencadenar o agravar una enfermedad mental.

En muchos casos, las personas con adicciones a sustancias son conscientes de que su consumo de tabaco, alcohol u otras drogas tiene efectos negativos, pero no son capaces de renunciar a él, aunque lo deseen. El uso de sustancias puede tener un impacto en la salud y el bienestar no sólo de la persona migrante vulnerable, sino también de su comunidad.

El tratamiento del abuso o uso indebido de sustancias y de la adicción puede consistir en una combinación de medicamentos que traten los síntomas físicos y psíquicos de la abstinencia con una psicoterapia individual o de grupo. Puede administrarse mediante el ingreso en una institución, en forma ambulatoria o a través de programas basados en la comunidad.

²⁴ Tomado, con adaptaciones, de la *Guía del IASC*, op. cit., nota 37.

Los gestores de casos pueden desempeñar un papel importante en la prestación de **apoyo focalizado, no especializado**, junto con los trabajadores sociales u otras personas que se ocupan de la prestación de asistencia o protección a las personas migrantes vulnerables. Esto puede incluir también la primera ayuda psicológica (véase el siguiente recuadro). Un apoyo que respete los principios de la asistencia enumerados en la [página 29](#) reforzará la salud mental y el bienestar psíquico de las personas migrantes vulnerables.

El **apoyo a nivel de la familia y la comunidad** puede incluir medidas destinadas a localizar a familiares que hayan quedado separados y restablecer los vínculos, posiblemente mediante la reunificación familiar o la comunicación entre los familiares separados (véase más información sobre la localización, las evaluaciones y la reunificación de la familia en la [página 76](#)). El restablecimiento de las estructuras comunitarias y de las prácticas habituales, que promoverá la salud mental y el bienestar psíquico de las personas migrantes vulnerables, puede incluir la creación de posibilidades de educación para niños, niñas y adolescentes, el restablecimiento de los medios de vida mediante oportunidades de empleo, y el apoyo a redes sociales como los clubes infantiles y los grupos de mujeres. Las familias y comunidades que han perdido a uno de sus miembros pueden encontrar consuelo en las ceremonias de duelo y sepultura tradicionales.

La prestación de los servicios básicos y la seguridad tendrán un impacto positivo en la salud mental y el bienestar psíquico de las personas migrantes vulnerables. Estos servicios pueden consistir en la provisión de alimentos, albergue y alojamiento, agua, higiene y saneamiento, asistencia sanitaria y seguridad personal, de un modo que no cause daño y que respete los principios de la asistencia expuestos en la [página 29](#).

Consideraciones especiales sobre la atención de salud para los menores migrantes vulnerables

Los menores migrantes vulnerables tendrán probablemente necesidades sanitarias de muy distinta índole. Pueden haber experimentado o presenciado sucesos angustiantes o traumáticos, no haber sido vacunados contra algunas enfermedades, tener síntomas no diagnosticados y no tratados o presentar malnutrición y retraso del crecimiento.

Estos niños, niñas y adolescentes deberían recibir una atención de salud adecuada a su edad y prestada por profesionales sanitarios especializados y con experiencia en pediatría, que tengan en cuenta su mayor vulnerabilidad a las enfermedades infecciosas y los diferentes cuadros clínicos iniciales que pueden presentar en función de la edad.

Debe haber servicios especiales disponibles para las mujeres y niñas embarazadas infectadas por el VIH, en que se adopten todas las medidas posibles para prevenir la transmisión de la madre al hijo.

El examen de la salud mental y el bienestar psíquico de los menores migrantes vulnerables debería ser parte integrante de la asistencia sanitaria, dado el impacto negativo que los sucesos traumáticos relacionados con la migración y las situaciones de estrés intenso y prolongado pueden tener en el desarrollo cognitivo y emocional del niño. Las pérdidas sufridas en la infancia, como la muerte de un padre o un hermano, o el hecho de ser testigos de actos de violencia u otros sucesos angustiantes, pueden alterar las relaciones y socavar la salud y el desarrollo afectivo y social a largo plazo. Con asistencia y apoyo, los niños, niñas y adolescentes pueden recuperarse de estos sucesos, pero los traumas psíquicos no resueltos son un factor

Primera ayuda psicológica

La primera ayuda psicológica es una respuesta humana y de apoyo ante el sufrimiento de otras personas que pueden necesitar respaldo. No entraña necesariamente un análisis o un relato de los sucesos angustiantes, pero puede evitar que la experiencia de esos sucesos cause nuevos daños.

La primera ayuda psicológica consiste en brindar a las personas migrantes vulnerables la oportunidad de conversar sobre su situación, sin crear la sensación de que esa conversación es obligatoria o necesaria. Debería ser practicada por todos los profesionales sanitarios y todos los proveedores de servicios que ofrezcan protección y asistencia a las personas migrantes vulnerables.

Esta forma de primeros auxilios comprende lo siguiente:

- escuchar con paciencia, con un espíritu tolerante y no moralizante;
- transmitir una compasión y empatía auténticas;
- determinar las necesidades prácticas básicas y procurar satisfacerlas;
- preguntar a las personas migrantes vulnerables por sus preocupaciones y tratar de resolverlas;
- desalentar el uso de estrategias de afrontamiento negativas, como el abuso o uso indebido del alcohol y otras sustancias;
- alentar la adhesión a las prácticas habituales;
- alentar el uso de técnicas de afrontamiento positivas, como los métodos de relajación acordes con la cultura o el acceso al apoyo comunitario o religioso;
- alentar la socialización con los familiares y amigos, pero sin insistir en ello;
- ofrecer información sobre los servicios especializados de apoyo psicosocial y de salud mental disponibles.

predisponente al malestar psíquico y a la adopción de comportamientos y técnicas de afrontamiento negativos a más largo plazo.

El malestar psíquico de los padres o los cuidadores de los menores migrantes vulnerables también puede repercutir en la salud y el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, al reducir su capacidad de atenderlos e influir en los mecanismos de afrontamiento que adoptan, que pueden ser experimentados por los niños, niñas y adolescentes como positivos o negativos.

Fomento de la salud

Las personas migrantes vulnerables deberían recibir materiales de fomento de la salud en un formato y un idioma que puedan entender. Esos materiales pueden incluir información sobre las enfermedades transmisibles y no transmisibles, la nutrición, la higiene, la salud sexual y reproductiva, la salud mental y la disponibilidad de servicios de atención sanitaria.

Los materiales sobre los servicios de salud disponibles deberían distribuirse también en las comunidades de migrantes, y las campañas de fomento de la salud deberían llegar a las comunidades de migrantes vulnerables con información y mensajes que reflejen las preocupaciones comunes y las necesidades sanitarias de la población. Esto será particularmente importante cuando se sepa o se sospeche que hay alguna enfermedad infecciosa en una comunidad de migrantes vulnerables o en un determinado albergue o alojamiento. Las comunicaciones sanitarias no deberán nunca estigmatizar o identificar a las personas migrantes vulnerables que se hayan sometido a pruebas, que tengan enfermedades diagnosticadas o que hayan acudido a los servicios de atención de salud.

Historiales clínicos y gestión de datos

Los nombres de las personas migrantes vulnerables que acudan a los servicios de atención de salud también deben ser tratados de manera confidencial y no comunicarse a ninguna persona ajena al centro de salud sin el consentimiento previo de las personas migrantes.

Los expedientes de la salud física y mental de las personas migrantes vulnerables, ya sea digitales o impresos, deben considerarse confidenciales y mantenerse en un sistema de información y datos que pueda proteger esa confidencialidad. Los expedientes contendrán la información de contacto de las personas migrantes vulnerables, junto con datos de sus historiales clínicos y, si es el caso, las pruebas realizadas, los resultados, los tratamientos prescritos y las remisiones a otros centros.

Todos los historiales clínicos deben guardarse en condiciones de seguridad y ser accesibles sólo para quienes participen en la atención y el apoyo a las personas migrantes vulnerables. Los métodos para mantener la confidencialidad dentro del entorno sanitario pueden incluir sistemas de codificación para anonimizar las historias detalladas, sistemas físicos tales como archivos cerrados o sistemas electrónicos protegidos contra el acceso no autorizado.

Los historiales clínicos no deben dejarse nunca en dispositivos digitales, escritorios u oficinas no vigilados, ni conservarse en computadoras personales, teléfonos u otros dispositivos electrónicos del personal del proveedor de la atención sanitaria.

Las personas migrantes vulnerables deben poder recibir sus historiales clínicos completos cuando lo soliciten, pero deben ser informados de los riesgos de poseer copias de esos expedientes, para que puedan decidir con conocimiento de causa si desean o no llevarlos consigo.

Los establecimientos sanitarios deberían diseñarse de modo que protejan la confidencialidad y la privacidad. La recepción, las salas de espera y las zonas de tratamiento deben estar dispuestas de modo que no sea posible escuchar las conversaciones entre las personas migrantes vulnerables y los profesionales de la salud, los recepcionistas u otras personas que los atiendan.

Los proveedores de la asistencia sanitaria deben estar atentos a la información que comuniquen verbalmente y asegurarse de que sus conversaciones no puedan ser escuchadas o grabadas por otros. Los detalles de la asistencia sanitaria recibida por las personas migrantes vulnerables no deben ser comunicados a nadie, ni siquiera a los familiares de las personas migrantes u otros miembros de sus comunidades, sin el consentimiento previo de los interesados.

Con respecto a los casos en que los que soliciten los historiales clínicos sean las autoridades, por ejemplo, los organismos de las fuerzas del orden o de gestión de fronteras, véase el recuadro sobre la doble lealtad en la [página 57](#).

Todos los historiales clínicos deben archivar de conformidad con lo que dispongan las leyes y los reglamentos locales, y destruirse después de un período de tiempo suficiente. En lo que respecta al mantenimiento de registros y la confidencialidad, véase más información en la sección sobre los principios de la asistencia ([página 29](#)).

Educación y capacitación

La enseñanza primaria de calidad para todos es un derecho humano fundamental consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño. Por enseñanza de calidad se entiende una enseñanza que esté disponible y sea asequible, aceptable y adaptable²⁵.

La educación es un mecanismo de protección, que fortalece la resiliencia de los alumnos y estudiantes, y un vehículo de desarrollo personal y social. Sin embargo, es frecuente que las personas migrantes vulnerables tengan un acceso restringido a la enseñanza de calidad, hayan abandonado la educación formal para migrar y tropiecen con dificultades para aprovechar las oportunidades de educación y capacitación disponibles. Así como la enseñanza primaria es importante y es un derecho de todos los niños, niñas y adolescentes, la educación y capacitación de las personas migrantes vulnerables adultos también es importante y tiene efectos de protección y de aumento de la resiliencia.

La provisión de una educación de calidad es una responsabilidad del Estado, que suele cumplirla a través del ministerio de educación o de las autoridades locales. En algunos casos, pueden ofrecer oportunidades de educación y capacitación también organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, ONG, organizaciones de la sociedad civil o el sector privado.

Toda educación o capacitación deberá impartirse de conformidad con los reglamentos y leyes locales, como los que regulen la educación, la salud y la seguridad, así como con los requisitos de registro o concesión de licencias establecidos por los organismos gubernamentales o las asociaciones profesionales para el ejercicio de la docencia.

Debidamente estructurados y administrados, las escuelas y otros centros educativos pueden ayudar a proteger contra la violencia, la explotación y el abuso. La educación puede utilizarse para transmitir información que refuerce la resiliencia ante estas vulneraciones, proporcionando asimismo a los niños, niñas y adolescentes y los adultos un medio para denunciarlas.

La enseñanza disponible para las personas migrantes vulnerables debería ser adecuada a la edad, e incluir modalidades de educación y capacitación formales e informales. Los tipos de educación formal para las personas migrantes vulnerables comprenden el desarrollo en la primera infancia, la enseñanza primaria, secundaria y superior y la educación religiosa.

Para determinar el nivel en que podrán insertarse las personas migrantes vulnerables en los programas de educación formal, será necesario a veces realizar evaluaciones de su formación. Estas evaluaciones deberían tener en cuenta la edad y la madurez de las personas migrantes vulnerables, y las repercusiones sociales de su nueva matriculación en una escuela o un centro de capacitación. Por ejemplo, puede ser más provechoso para una persona menor migrante vulnerable estar en una clase con niños, niñas y adolescentes de su mismo grupo de edad, que estar con niños, niñas y adolescentes de su mismo nivel de instrucción, pero mucho más pequeños.

Toda la instrucción debería impartirse de modo que se centre en el alumno y sea participativa e inclusiva, ya que el impacto psicosocial positivo de asistir a la escuela o participar en un programa de capacitación puede infundir una sensación de normalidad y estabilidad, y generar esperanzas y aspiraciones. La educación y la capacitación pueden también abrir las puertas al logro de competencias culturales y lingüísticas para las personas migrantes vulnerables que están fuera de su país de origen y lejos de sus comunidades.

Los niños, niñas y adolescentes y los adultos que no hayan cursado una educación formal desde hace algún tiempo deberían poder recibir educación y capacitación con un grupo de compañeros en situación similar y de un modo adecuado a su edad y su nivel de competencias. Esto podría incluir clases de alfabetización sólo para adultos, o un plan de estudios de enseñanza primaria adaptado a niños, niñas o adolescentes mayores. En algunos casos, no será apropiado reescolarizar a las personas migrantes vulnerables en el nivel de su educación formal anterior, o ellos mismos no desearán hacerlo, por ejemplo, si son mayores que sus compañeros o si consideran que no serán capaces de cumplir los requisitos académicos; en estos casos, deberían ponerse a disposición otras opciones de capacitación.

La educación y la capacitación informales también tienen un efecto protector, entre otras cosas porque aumentan la resiliencia al mejorar los medios de vida y los resultados psicosociales. Como ejemplos de la educación y capacitación informales y del apoyo conexo que pueden ser adecuados para las personas migrantes vulnerables cabe mencionar:

- la formación profesional;
- los programas de aprendizaje;

25 Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia, *Normas mínimas para la educación: Preparación, respuesta, recuperación* (Nueva York, 2010). Disponible en <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/87614F0B5FE10490492577C30007DBB0-doc18112-contenido.pdf>.

- la capacitación en el servicio;
- los programas de tutoría profesional;
- los cursos de competencias para la vida;
- los programas de educación de jóvenes o adultos;
- las clases de alfabetización o aritmética elemental;
- la enseñanza de idiomas;
- la capacitación en conocimientos financieros y en la gestión de las finanzas domésticas;
- la capacitación en la gestión de pequeñas empresas;
- la orientación profesional y la planificación de la carrera.

Debido a la estrecha conexión entre una formación profesional adecuada y los futuros medios de sustento, las personas migrantes vulnerables deberían tener oportunidades de capacitación y desarrollo de competencias que los cualifiquen para un empleo adecuado y los doten de las competencias necesarias para organizar sus propias empresas en el sitio en que se encuentren, en su país de origen o en otro lugar. Cuando la educación y la capacitación tengan por fin mejorar las perspectivas de trabajo de las personas migrantes vulnerables y aumentar sus oportunidades profesionales, deberán utilizarse análisis de mercado para adoptar decisiones fundamentadas sobre los programas de capacitación adecuados. Debe ayudarse a las personas migrantes vulnerables a escoger trayectorias de capacitación que correspondan a sus aspiraciones personales pero que les proporcionen también un medio de sustento. Véase más información sobre los medios de sustento, el empleo y la generación de ingresos en la [página 70](#).

La educación formal y la formación profesional no se excluyen mutuamente, y las personas migrantes vulnerables podrían cursar programas de ambos tipos. Por ejemplo, si no existe educación o capacitación en el idioma preferido de las personas migrantes vulnerables, debería ofrecérseles una capacitación lingüística, además de la reinserción en la escuela, sin dejar de hacer todo lo posible para brindarles educación y capacitación en su idioma preferido.

Entornos de aprendizaje protectores

Los centros de enseñanza deben ser seguros e inocuos, y proteger contra cualquier amenaza, daño, peligro o pérdida. Las escuelas y otros establecimientos docentes desempeñan un papel importante en la promoción del bienestar psicosocial de los alumnos, los docentes y las otras personas que intervienen en la educación y capacitación.

A fin de crear entornos de aprendizaje inclusivos y protectores para las personas migrantes vulnerables, los docentes y educadores²⁶ deben aplicar técnicas de solución de conflictos y disciplinarias positivas y promover la tolerancia y la comprensión de los demás. No deben utilizar el castigo corporal, la amenaza o la intimidación, ni causar aflicciones indebidas o justificar o promover la discriminación.

Todos los programas de educación y capacitación deberían reconocer los mayores riesgos que corren las personas migrantes vulnerables en los centros de enseñanza, por ejemplo, por la posibilidad de intimidación o exclusión, por las dificultades de aprendizaje que puedan tener debido a sus experiencias anteriores con la enseñanza y los educadores, y por las experiencias angustiantes que puedan haber vivido recientemente y sus efectos en la capacidad de concentración, de asimilación de nueva información y de interacción social en un entorno educativo.

Para tener un efecto protector, la educación y la capacitación deben incluir salvaguardias integrales y robustas que protejan a los niños, niñas y adolescentes y a los adultos vulnerables contra la violencia, la explotación y el abuso por parte de los docentes, los administradores y todos los demás participantes en el sistema de educación y capacitación.

Las rutas y los medios de transporte deben ser asequibles, accesibles y seguros y no agravar los riesgos de violencia, explotación y abuso. Los trayectos hasta la escuela o los centros educativos no deben ser excesivamente largos o difíciles. Los riesgos en los trayectos desde y hacia la escuela o el centro educativo pueden reducirse, por ejemplo, mediante la construcción de vías peatonales especiales y bien iluminadas a lo largo del camino, el uso de cintas reflectantes en la ropa o en los bolsos, el suministro de linternas u otros dispositivos, el uso o no uso de uniformes identificables, la provisión de medios de transporte organizados, como autobuses, o el hecho de caminar en grupos o acompañados por adultos.

Evaluación de las competencias y del nivel de instrucción

En algunos casos podrán realizarse evaluaciones para determinar el nivel de instrucción formal de las personas migrantes vulnerables, su capacidad de leer y escribir, y su conocimiento de las matemáticas elementales y de los idiomas. Estas evaluaciones pueden correr a cargo de la autoridad educativa pertinente, las escuelas y los docentes,

²⁶ Por docentes y educadores se entienden los maestros y profesores y sus asistentes, los directores de escuelas, los instructores de cursos de formación profesional, los administradores de los establecimientos educativos formales e informales y los voluntarios de los centros de enseñanza.

u otras personas que participen en la prestación de asistencia a las personas migrantes vulnerables, e incluir el uso de los métodos de examen normalizados del lugar en que se encuentren las personas migrantes vulnerables o de su país de origen. Los resultados de las evaluaciones o exámenes deberían combinarse con factores tales como la edad de la persona migrante vulnerable y el papel que cumple en la familia y en la comunidad, para determinar los tipos de educación y capacitación más adecuados.

Participación y consulta

Las personas migrantes vulnerables, incluidos los menores migrantes, deberían ser consultados de un modo adecuado con el fin de recabar sus opiniones para orientar las oportunidades de educación y capacitación ofrecidas y adaptarlas a sus necesidades de aprendizaje. Como parte del enfoque centrado en el alumno, cada persona migrante vulnerable debería ser tratado en forma individual, examinando sus aspiraciones de educación personales. Cuando esas aspiraciones no se correspondan con las oportunidades disponibles, deberán buscarse alternativas para alcanzar sus objetivos de aprendizaje de otras maneras.

Las personas migrantes vulnerables que hayan sido maestros o profesores o que hayan intervenido de alguna otra forma en la labor de docencia en sus países de origen podrán tener ideas y conocimientos valiosos que ayuden a adaptar las oportunidades de educación y capacitación y hacerlas más accesibles para las personas migrantes vulnerables, por ejemplo, mediante la modificación de los planes de estudios y de las metodologías pedagógicas, o de la programación de las clases y la capacitación.

La consulta con las personas migrantes vulnerables es particularmente importante en los esfuerzos por determinar y suprimir los obstáculos a la educación y la capacitación, ya que ellos son los más aptos para indicar las barreras con que tropiezan y pueden proponer soluciones para eliminarlas.

Determinación y eliminación de los obstáculos a la educación

Aunque las oportunidades de educación no deberían ser discriminatorias, a menudo hay obstáculos que dificultan una participación provechosa de las personas migrantes vulnerables en la educación y la capacitación. Esos obstáculos pueden incluir lo siguiente:

- la exigencia de una situación migratoria regularizada o de la presentación de un certificado de nacimiento para la aceptación de los estudiantes y alumnos en las escuelas o los centros de capacitación;
- el desconocimiento del idioma en que se imparte la instrucción;
- el nivel prohibitivo de las tasas escolares u otros costos conexos;
- el incumplimiento de los requisitos de admisión;
- la llegada en la mitad de un año académico o después del inicio de un programa de capacitación.

Estos impedimentos deben suprimirse de alguna forma. Una de las medidas posibles es que las autoridades pertinentes certifiquen o traduzcan los títulos de estudio y capacitación de las personas migrantes vulnerables. En el caso de las personas migrantes cuyos certificados o diplomas se hayan perdido o hayan sido destruidos, habrá que evaluarlos para determinar el nivel de entrada adecuado, en función de sus capacidades y de los efectos psicosociales de la edad del grupo de compañeros en que se integren.

El establecimiento de clases particulares o de un apoyo educativo adicional puede ayudar a los estudiantes y alumnos que lleguen en la mitad de un año escolar, o que necesiten ayuda para aprender el idioma o para cumplir los requisitos de admisión.

Además, a veces es posible adaptar los planes de estudios y los métodos de enseñanza para que incluyan en mayor medida los diferentes estilos de aprendizaje y niveles académicos. Si la matrícula es prohibitiva, debería considerarse la posibilidad de ofrecer planes de pago a plazos, financiación subvencionada o exenciones.

En algunos países y culturas, las mujeres y las niñas tienen dificultades adicionales para acceder a la educación y la capacitación, por ejemplo, debido a las normas sociales que priorizan la educación de los niños varones, los riesgos de violencia de género en algunos establecimientos educativos, la falta de instalaciones y materiales para el manejo de la higiene menstrual en las escuelas, y las políticas que prohíben la asistencia a la escuela de mujeres o niñas casadas o embarazadas.

Los adultos, los niños, niñas y adolescentes con discapacidad también tienen problemas para acceder a una educación y capacitación de calidad. Los obstáculos que les impiden el acceso comprenden los edificios físicamente inaccesibles para las personas con dificultades de movilidad, los estilos de enseñanza y de evaluación que no permiten la participación de las personas con retraso del desarrollo, y las normas sociales y la discriminación que impiden la asistencia de las personas con discapacidad a la escuela, o su participación en las oportunidades de capacitación.

Deberían elaborarse estrategias de promoción que apunten a lograr un cambio en las políticas, prácticas, actitudes y decisiones que refuerzan los obstáculos al acceso de las personas migrantes vulnerables a la educación y la capacitación. Estas estrategias pueden tener que dirigirse a los ministerios gubernamentales, las autoridades locales, los docentes y administradores de las escuelas o los miembros de la comunidad.

Asimismo, deberían identificarse y suprimirse las prácticas discriminatorias que limiten el acceso de las personas migrantes vulnerables a la educación y la capacitación. Los mensajes de la labor de promoción deberían preconizar una educación que no discrimine en razón de la situación migratoria, la nacionalidad, el origen étnico, la edad, el género, la discapacidad ni ninguna otra condición.

También puede ser necesaria una labor de promoción entre las familias y comunidades de los propios migrantes vulnerables, cuando sean sus normas culturales o sociales las que impidan la participación de algunos miembros de la familia, especialmente de las niñas y las personas con discapacidad, en la educación formal o informal. Las familias podrían tener preocupaciones legítimas con respecto a la seguridad y el bienestar de sus miembros en las escuelas u otros centros de capacitación, y deberían tener la oportunidad de expresar esas inquietudes y de ayudar a encontrar soluciones aceptables.

Educación y capacitación sostenibles

Las personas migrantes vulnerables que obtengan títulos de estudio o de capacitación deberían recibir una documentación que incluya sus evaluaciones y calificaciones y los certificados, diplomas o títulos universitarios conseguidos y que puedan llevar consigo cuando regresen a su país de origen o se trasladen a otro lugar.

En algunas circunstancias, puede ser provechoso reproducir los programas de educación y capacitación de los países o comunidades de origen de las personas migrantes vulnerables. Para ello puede contratarse a miembros de la comunidad migrante que sean docentes o educadores, organizar el apoyo a distancia de docentes y educadores del país de origen de las personas migrantes vulnerables, o utilizar plataformas en línea o modelos de aprendizaje a distancia. En estos casos, deberían participar las autoridades pertinentes, para garantizar el reconocimiento de la educación y capacitación cursadas en el país de origen, en el lugar donde se encuentre el migrante o en ambas partes.

Las personas migrantes vulnerables que se dispongan a regresar a su país de origen o a trasladarse a otro lugar deberían ser ayudados a prepararse para la transición y a mantener y proseguir su educación o capacitación; a tal fin, deberían proporcionárseles los documentos que necesiten para continuar sus estudios, como las cartillas de notas, los resultados de los exámenes, cartas de los docentes y educadores y los registros de asistencia.

Fomento de la capacidad de los educadores

A veces puede ser necesaria o deseable una capacitación o creación de capacidad adicional entre los docentes y otras personas que intervienen en la administración de las escuelas y otros centros de educación y capacitación, para que puedan atender las necesidades educativas especiales de las personas migrantes vulnerables y participar en los esfuerzos para eliminar los obstáculos a su educación y aprendizaje.

Puede ser útil que los docentes y quienes contribuyan a elaborar e impartir los planes de estudios conozcan los sistemas educativos de los países de origen de las personas migrantes vulnerables, incluidos el modo de instrucción y el tipo de pruebas y evaluaciones que utilizan, la estructura de los centros de enseñanza y las prácticas habituales, así como la relación entre los docentes y los alumnos y sus familias.

También puede ser conveniente que los educadores reciban capacitación sobre los modos de enseñanza adecuados para las personas migrantes vulnerables, y conozcan las dificultades que afrontan y las técnicas que pueden utilizarse para integrarlos en los programas de capacitación y educación formales. Se les pueden ofrecer oportunidades de desarrollo profesional mediante el aprendizaje entre pares y el intercambio de las mejores prácticas y de estudios de casos, o la posibilidad de consultar con las personas migrantes vulnerables y sus familias sobre la estructuración y el desarrollo del plan de estudios. En el caso de los que trabajen con estudiantes de otras culturas, podría ser útil impartirles capacitación adicional en las diferencias culturales y los enfoques adecuados, especialmente cuando lleguen muchos migrantes de una misma comunidad o cultura a un determinado centro de enseñanza.

Los educadores deberían informarse sobre las creencias y prácticas relativas a la educación que rijan en la cultura y comunidad de las personas migrantes vulnerables, planteando preguntas a los propios migrantes, hablando con otros proveedores de servicios y utilizando los recursos y datos disponibles. Cuando haya grandes cantidades de migrantes de un país o de una determinada comunidad, religión o grupo social, podría ser útil impartir una orientación específica para captar las mejores prácticas en el establecimiento educativo de que se trate.

El aumento de los profesores auxiliares o de los especialistas en algunos temas ayudará a los docentes y educadores a atender las necesidades de sus estudiantes y alumnos, especialmente si la inclusión de las personas migrantes vulnerables ha supuesto un aumento del tamaño de las clases.

Los docentes y educadores deben estar informados sobre los servicios y el apoyo disponibles para las personas migrantes vulnerables, ya que en muchos casos podrán remitir a las personas migrantes a esas instancias, en particular cuando comuniquen experiencias de violencia, explotación o abuso.

Medios de sustento, empleo y generación de ingresos

El derecho a trabajar se establece en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, e incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado y el derecho de todos a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias²⁷. De conformidad con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el término “trabajo” debe entenderse como un “trabajo decente” (véase el recuadro sobre el trabajo decente) que proporcione, entre otras cosas, un salario justo, una vida digna para los trabajadores y sus familias, seguridad e higiene en el trabajo, igualdad de oportunidades para todos en el entorno laboral, descanso y disfrute del tiempo libre, un horario de trabajo razonable y días festivos.

Trabajo decente

En su observación general núm. 18, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales definió el trabajo digno en los siguientes términos: “el trabajo que respeta los derechos fundamentales de la persona humana, así como los derechos de los trabajadores en lo relativo a condiciones de seguridad laboral y remuneración. También ofrece una renta que permite a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias ... Estos derechos fundamentales también incluyen el respecto a la integridad física y mental del trabajador en el ejercicio de su empleo.”

En sus Principios Rectores sobre el Acceso de Refugiados y Otras Personas Desplazadas por la Fuerza al Mercado de Trabajo, la OIT subraya la importancia del acceso a oportunidades de trabajo decente para todos, incluidos los nacionales, los refugiados y otras personas obligadas a desplazarse, en los países de origen y de acogida y en terceros países.

Según la OIT, el trabajo decente tiene cuatro elementos constituyentes:

- a. La **creación de empleo**: una economía que genere oportunidades de inversión, iniciativa empresarial, desarrollo de competencias, creación de puestos de trabajo y medios de sustento sostenibles;
- b. La **garantía de los derechos en el trabajo**: para conseguir el reconocimiento y respeto de los derechos de los trabajadores, todos ellos, en particular los pobres o desfavorecidos, necesitan representación, participación y leyes que defiendan sus intereses;
- c. La **protección social**: para promover tanto la inclusión como la productividad, es necesario garantizar a las mujeres y los hombres unas condiciones de trabajo que sean seguras, prevean suficiente tiempo libre y descanso, tengan en cuenta los valores familiares y sociales, prevean una indemnización adecuada en caso de pérdida o reducción del ingreso y permitan el acceso a una atención de salud adecuada;
- d. La **promoción del diálogo social**: la interacción de organizaciones fuertes e independientes de los trabajadores y los empleadores es fundamental para aumentar la productividad, evitar las controversias laborales y crear sociedades cohesionadas.

Véase más información sobre el Programa de Trabajo Decente de la OIT en www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm.

Además, la Convención sobre los Trabajadores Migratorios dispone que todos estos trabajadores gozarán de un trato igual al de los nacionales en lo tocante a remuneración, horas extraordinarias, horario de trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas, seguridad, salud, fin de la relación de empleo y cualesquiera otras condiciones de trabajo que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, estén comprendidas en los términos de la Convención.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha dejado en claro que el derecho al trabajo no implica un derecho absoluto e incondicional a obtener empleo, y el Comité sobre los Trabajadores Migratorios también ha señalado que los Estados parte podrán rehusar el acceso al mercado laboral a los trabajadores migrantes que no tengan un permiso de trabajo.

²⁷ El marco normativo utilizado en esta sección está tomado, con adaptaciones, de ACNUDH, *Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas migrantes en situación irregular* (Nueva York/Ginebra, Naciones Unidas, 2014). Disponible en www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-14-1_sp.pdf.

Sin embargo, esto no suprime el derecho de todas las personas a escoger o aceptar su trabajo libremente, a no ser obligados a ejercer un trabajo o privados injustamente de empleo, y a contar con un sistema de protección que garantice el acceso al empleo. Además, todo migrante que inicie una relación de empleo tendrá derecho, sea cual sea su situación migratoria, a la igualdad de condiciones de trabajo y empleo.

Muchos migrantes abandonan sus comunidades y países de origen en busca de oportunidades de empleo, y un medio de sustento será probablemente una de las necesidades declaradas de las personas migrantes vulnerables. Las personas migrantes pueden haber acumulado deudas con sus familiares, con miembros de su comunidad, con organismos de contratación o con organizaciones delictivas, lo que aumentará su necesidad de conseguir un medio de vida adecuado. Sin embargo, con frecuencia no obtienen acceso a un trabajo decente en el mercado laboral regular ni otras oportunidades de sustento que les den un ingreso o les permitan ganarse la vida.

Sin acceso a un trabajo u otra forma de percibir un salario, las personas migrantes vulnerables pueden tener que recurrir a un trabajo peligroso, ilegal o delictivo, o a una actividad en condiciones inhumanas; es probable que reciban salarios relativamente bajos, trabajen en la economía informal sin protección laboral alguna o entren en conflicto con la ley por el hecho de trabajar sin el permiso correspondiente. Las personas migrantes que carecen de medios legales para ganarse la vida corren también más riesgo de explotación a través del trabajo forzoso o de la servidumbre por deudas o de otra índole; pueden percibir un salario inferior al mínimo legal, con deducciones excesivas aplicadas por empleadores inescrupulosos, o verse obligados a pagar tarifas exorbitantes a los agentes de contratación, que confiarán en su escasa o nula posibilidad de interponer recursos. Las personas migrantes vulnerables pueden quedar atados a un empleador, sin posibilidades de cambiar de trabajo, y la aceptación de una situación migratoria irregular puede ser su única opción para escapar a las condiciones laborales abusivas o de explotación.

Las personas migrantes vulnerables pueden experimentar también actos de violencia, abuso y explotación en el lugar de trabajo, por ejemplo, violencia de género y despidos injustos. Es posible que tengan un acceso restringido a los recursos contra el trato injusto del empleador, y las puertas cerradas para obtener reparación en caso de trato abusivo e ilegal o de despido injusto.

Con frecuencia, los tipos de empleo a los que pueden acceder las personas migrantes vulnerables encierran mayores riesgos para la salud y la seguridad y entrañan menos protección contra la violencia, la explotación y el abuso: son los trabajos en la agricultura y la pesca, en la elaboración de alimentos, en fábricas e industrias manufactureras, en la construcción, y en el trabajo doméstico y asistencial, entre otros.

Las personas migrantes vulnerables que no tienen un contrato no pueden demostrar que están empleados, ni cuántas horas han trabajado; esto limita su capacidad de obtener reparación en caso de retención del salario o de trato injusto, o indemnización en caso de incidentes, o incluso de accidentes o lesiones, en el lugar de trabajo.

Las personas migrantes vulnerables pueden tener cerradas todas las posibilidades de abrir cuentas bancarias, participar en los planes de ahorro disponibles, o utilizar los servicios existentes para enviar remesas a sus familias en otros lugares. Esto los empujará a utilizar mecanismos informales de ahorro, préstamo o envío de dinero, que ofrecen menos protección contra el robo, el fraude o la explotación, menoscaban la seguridad del medio de sustento al que hayan conseguido acceder, y los privan de todo recurso contra el maltrato.

El acceso a otros servicios, como los de salud, educación y vivienda, puede entrañar costos relacionados con el pago de los servicios, los viajes de ida y vuelta a los centros que los prestan, o el tiempo que no pueden dedicar a las actividades generadoras de ingresos. Esto ocurre normalmente cuando las personas migrantes vulnerables no tienen acceso a los servicios públicos y tienen que recurrir a proveedores de servicios privados de pago, o cuando no hay servicios disponibles localmente y para acceder a ellos es necesario viajar e incurrir en costos. Las personas migrantes vulnerables pueden tener deudas, relacionadas principalmente con su viaje, y carecer de acceso a bienes productivos como ahorros o líneas de crédito.

El objetivo de los programas de empleo y medios de sustento es garantizar un ingreso regular en un entorno de trabajo decente, que pueda mejorar el bienestar, reducir la vulnerabilidad y aumentar la seguridad alimentaria. La ausencia de un medio de sustento aumenta o agrava los factores de vulnerabilidad de las personas migrantes. La garantía de un empleo o un medio de vida para las personas migrantes vulnerables puede tener múltiples repercusiones positivas que van más allá del aspecto financiero e incluyen efectos psicosociales tales como un mayor bienestar emocional, el fortalecimiento de las redes sociales, la recuperación del orgullo y la dignidad y una mayor independencia y autosuficiencia, para los propios migrantes y para sus familias.

Evaluación de los recursos poseídos para la obtención de medios de vida

Los recursos de que disponen las personas migrantes vulnerables para su sustento —el capital humano, social, físico, natural y financiero cuyo uso productivo se traduce en un medio de vida— deben ser analizados con vistas a determinar las carencias que pudieran impedirles conseguir un medio de ganarse la vida y orientar el desarrollo o la selección de actividades o programas que reporten medios de sustento adecuados.

Estos análisis comprenden la evaluación de los siguientes elementos²⁸:

- **Capital humano:** competencias, conocimientos, experiencia de trabajo, capacidad física de trabajar y educación;
- **Capital financiero:** ahorros, crédito, seguros, remesas, flujo de efectivo y niveles de existencias;
- **Capital natural:** recursos ambientales que contribuyen a los medios de sustento, como tierras cultivables, ganado, tierras de pastoreo y acceso a agua;
- **Capital físico:** infraestructura y entorno físico, como albergue y alojamiento, transporte, fuentes de energía y herramientas y equipo;
- **Capital social:** redes sociales que aumenten la confianza y el deseo de trabajar juntos, en relaciones ya sea formales o informales.

Los aspectos que deben tomarse en consideración al evaluar los recursos de que disponen las personas migrantes vulnerables para su sustento comprenden lo siguiente:

Capital humano	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los antecedentes laborales de la persona migrante vulnerable? • ¿Posee la persona migrante vulnerable algún título académico, profesional o técnico que pueda ser traducido/transferido o reconocido en el lugar en que se encuentra? • ¿Habla la persona migrante vulnerable el idioma local? • ¿Tiene la persona migrante vulnerable la capacidad física de trabajar? • ¿Tiene la persona migrante vulnerable responsabilidades de cuidado de otros que restrinjan su capacidad de asumir un trabajo? • ¿Podría la capacitación o educación mejorar las oportunidades de la persona migrante vulnerable de conseguir un medio de sustento?
Capital financiero	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Tiene la persona migrante vulnerable acceso a ahorros en su lugar de origen? • ¿Puede la persona migrante vulnerable utilizar ahorros o planes de crédito o de seguro disponibles en el país de origen o en el lugar en que se encuentra? • ¿Tiene la persona migrante vulnerable una cuenta bancaria en el lugar en que se encuentra, o acceso a una cuenta bancaria en su lugar de origen? • ¿Tiene la persona migrante vulnerable alguna deuda? • ¿Incurrió la persona migrante vulnerable en alguna deuda para su viaje migratorio? • ¿Tiene la persona migrante vulnerable la responsabilidad de enviar remesas, o recibe él mismo remesas de alguna otra parte?
Capital natural	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Posee la persona migrante vulnerable algún tipo de ganado? • ¿Puede la persona migrante vulnerable mantener su ganado en el lugar en que se encuentra? • ¿Tiene la persona migrante vulnerable acceso a tierras en el lugar en que se encuentra? • ¿Hay restricciones al acceso de las personas migrantes a la tierra en ese lugar?
Capital físico	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existen obstáculos relacionados con las opciones de albergue o alojamiento de las personas migrantes vulnerables que dificulten la obtención de un trabajo? • ¿Existen posibilidades de transporte seguras y asequibles hasta el lugar de trabajo para las personas migrantes vulnerables? • ¿Posee la persona migrante vulnerable herramientas u otros bienes productivos? • ¿Tiene la persona migrante vulnerable acceso a bienes productivos comunitarios?
Capital social	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es la persona migrante vulnerable parte de una comunidad más amplia en el lugar en que se encuentra? • ¿Están los miembros de la comunidad más amplia motivados a ayudar a las personas migrantes vulnerables a obtener acceso a medios de sustento? • ¿Mantiene la persona migrante vulnerable contacto con los miembros de su comunidad de origen? • ¿Existe discriminación contra las personas migrantes en el mercado laboral? • ¿Hay leyes que restrinjan el derecho de las personas migrantes a trabajar?

28 Tomado, con adaptaciones, de *Livelihood Programming in UNHCR: Operational Guidelines* (Ginebra, ACNUR, 2012) (disponible en www.unhcr.org/4fbdf17c9.pdf) y de *Sustainable Livelihood Guidance Sheets* (Reino Unido, Departamento de Desarrollo Internacional, 1999) (disponible en www.enonline.net/dfidsustainableliving).

Otra consideración importante al desarrollar estrategias de creación de medios de vida junto con las personas migrantes vulnerables es el contexto político, social y jurídico. En muchos países, las personas migrantes irregulares no pueden trabajar, ya sea en virtud de las leyes o costumbres locales o debido a la discriminación de los trabajadores migrantes. La existencia de niveles elevados de pobreza o desempleo en el país de acogida repercutirá en las opciones de las personas migrantes vulnerables para ganarse la vida y aumentará los sentimientos de desconfianza o los actos de discriminación contra las personas migrantes, debido a la competencia por los recursos y a la escasez percibida o real de esos recursos y de los medios de sustento.

Es importante entender los obstáculos contextuales que reducen el acceso a los medios de sustento, porque pueden limitar las opciones y requerir apoyo técnico y una labor de promoción para hacer posible la inclusión de las personas migrantes vulnerables.

También deben tenerse en cuenta las circunstancias peculiares de las personas migrantes vulnerables. Por ejemplo, el tipo de medio de vida debe ser acorde con la cantidad de tiempo que las personas migrantes tengan previsto permanecer en el lugar y con sus planes futuros, incluida la posibilidad de proseguir la migración. Si las personas migrantes tienen pensado irse o son obligados a hacerlo, una intervención de transferencia de dinero o de creación de competencias pertinentes a corto plazo puede ser una mejor opción que invertir en la puesta en marcha de una pequeña empresa.

Las personas migrantes vulnerables que regresan a sus hogares o que migran a otros lugares deberían ser ayudados a mantener sus medios de sustento o preparados para afrontar la falta de esos medios durante el período de transición. Esto puede lograrse elaborando un presupuesto o un plan de ahorros y velando por que partan con documentos tales como cartas de referencias, sus títulos y acreditaciones, y certificados de sus antecedentes de empleo.

Mapeo de los apoyos disponibles para la obtención de medios de vida

Una vez evaluada la base de recursos de que disponen las personas migrantes vulnerables para su sustento, la determinación de las opciones disponibles para ganarse la vida permitirá su cotejo con las capacidades y los intereses de las personas migrantes. Las opciones pueden ser buscar un empleo, poner en marcha una pequeña empresa o una actividad generadora de ingresos, o participar en una intervención de transferencia de dinero que ayude a asegurar la subsistencia.

Deberían identificarse y evaluarse todos los apoyos a los medios de vida que estén disponibles, a fin de determinar su accesibilidad e idoneidad para las personas migrantes. Entre ellos pueden figurar:

- programas patrocinados por el gobierno, como subsidios para la educación y la capacitación o iniciativas de apoyo al empleo, que promuevan el empleo de las personas desempleadas o subempleadas;
- programas de creación de medios de sustento ejecutados por organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, ONG, organizaciones de la sociedad civil tales como sindicatos, o instituciones académicas/educativas;
- planes de empleo de entidades del sector privado que tengan políticas de recursos humanos o servicios de contratación y empleo inclusivos;
- programas de asesoramiento sobre las posibilidades de carrera que ofrezcan asistencia en la búsqueda de trabajo y en la redacción del currículum vitae y orientación relativa al empleo.

Si hay grandes cantidades de migrantes vulnerables que necesitan apoyo para encontrar un medio de vida, puede ser útil mapear los apoyos existentes a ese respecto a una escala más grande.

Obtención de un empleo

Los estudios del mercado laboral permiten determinar las oportunidades de empleo remunerado. Estos estudios pueden ser realizados por los gobiernos o por las autoridades locales o, de manera menos formal, a nivel de las comunidades, y consisten en identificar a los principales empleadores e industrias, las carencias y las demandas del mercado laboral, los apoyos al empleo existentes y los programas de creación de medios de sustento que se hayan establecido.

Las personas migrantes vulnerables pueden tener acceso sólo a trabajos ocasionales basados en arreglos informales, sin contrato de empleo y, por lo tanto, sin la protección prevista en las leyes laborales pertinentes. La mano de obra ocasional es frecuente en los sectores en que el riesgo para la salud y la seguridad es más alto, como la agricultura y la pesca, la elaboración de alimentos, las fábricas y las industrias manufactureras, la construcción, y el trabajo doméstico y asistencial. En las situaciones de empleo ocasional, las personas pueden tener que trabajar en malas condiciones y sin acceso a ningún recurso. Siempre que sea posible, las personas migrantes vulnerables deberían tener acceso al mercado laboral regular, aunque para ello puede ser necesaria una labor de promoción.

Aquellas personas migrantes vulnerables que consigan un empleo deberían poder contar con apoyo para comprobar que los contratos que deban firmar sean justos y no explotadores, y que las condiciones de empleo que se les ofrezcan, incluidos los salarios y las horas y condiciones de trabajo, cumplan con las leyes laborales pertinentes. Todo equipo que sea necesario, especialmente el equipo de seguridad y protección personal debería ser proporcionado por el empleador, o comprado por la persona migrante vulnerable con un subsidio o préstamo otorgado por este.

Las personas migrantes vulnerables deberían tener acceso a mecanismos de quejas laborales y ser apoyados cuando deseen afiliarse a organizaciones de trabajadores o formar organizaciones de ese tipo, con inclusión de sindicatos.

Las rutas y los medios de transporte utilizados para llegar al trabajo deben ser seguros y no agravar los riesgos de violencia, explotación y abuso. Los trayectos hasta el lugar del trabajo no deben ser excesivamente largos o difíciles; su seguridad puede aumentarse de diversas formas, como la construcción de vías peatonales especiales y bien iluminadas a lo largo del camino, el uso de cintas reflectantes en la ropa o en los bolsos, el suministro de linternas u otros dispositivos, el uso o no uso de uniformes identificables o la provisión de medios de transporte organizados, como autobuses, por el empleador o por la comunidad.

Las personas migrantes vulnerables que aún no estén inscritos ante las autoridades locales, incluidas las autoridades fiscales, deberían recibir ayuda para hacerlo y, cuando lo necesiten, también para entender los sistemas y procesos tributarios, cerciorarse de que han pagado las contribuciones que corresponden y tener acceso a los programas de seguridad social.

Actividades generadoras de ingresos

Cuando no exista un mercado laboral formal, o cuando el que exista no sea accesible o no represente la mejor opción para las personas migrantes vulnerables, podrán buscarse otras actividades generadoras de ingresos. En algunos casos, las actividades generadoras de ingresos en pequeña escala son el único medio de vida legal disponible para las personas migrantes. Estas actividades pueden consistir, por ejemplo, en trabajos de limpieza y de cocina, manualidades o faenas agrícolas, que generarán un ingreso si existe un mercado suficiente. Las personas migrantes vulnerables que deseen trabajar en una actividad generadora de ingresos por su cuenta deberían basarse en evaluaciones del mercado que indiquen las posibilidades de ingresos o beneficios y describan la cadena de valor de un modo que permita determinar el potencial de crecimiento, los insumos requeridos y los productos previstos.

El empleo por cuenta propia ofrece flexibilidad y autonomía, pero puede ser también una fuente de ingresos menos fiable.

Las evaluaciones del mercado deberían analizar los precios de mercado de los bienes o servicios de que se trate, su oferta y demanda del momento, los costos de funcionamiento, incluida la adquisición de bienes y suministros, y las posibles distorsiones del mercado, como las causadas por la presencia o afluencia de grandes poblaciones de migrantes.

Cuando sea posible, debería alentarse a las personas migrantes vulnerables a que se abran a otras oportunidades, distintas de sus roles tradicionales o estereotipados, y busquen una esfera especializada en que puedan tener una ventaja competitiva.

Las fluctuaciones estacionales de la rentabilidad deben tomarse en consideración e incluirse en la planificación, especialmente en la agricultura y otros sectores cíclicos, como el turismo. También es necesario evaluar el impacto de la inflación en la actividad seleccionada, y preparar un plan de contingencia para el caso de que la actividad deje de ser sostenible.

Las personas migrantes vulnerables deberían recibir el equipo y los suministros necesarios, o un subsidio o préstamo que cubra los gastos iniciales, para poner en marcha sus actividades generadoras de ingresos, ampliar los medios de sustento que ya tengan o recibir capacitación adicional relacionada con su actividad.

Intervenciones de transferencia de dinero para la subsistencia

En algunas situaciones, las transferencias de dinero son la mejor o la única forma de apoyar las necesidades de subsistencia de las personas migrantes vulnerables. Esto puede ocurrir cuando el mercado laboral local no está abierto a las personas migrantes o no les ofrece opciones de empleo adecuadas, o cuando las personas migrantes vulnerables no están en condiciones de realizar un trabajo regular o no tienen previsto permanecer en el lugar un tiempo suficiente para establecer un medio de sustento.

A veces, las personas migrantes vulnerables no están en condiciones de trabajar, o lo están sólo a tiempo parcial, porque deben cuidar a otros miembros de sus familias o comunidades, no se hallan en buen estado físico o mental, tienen una discapacidad que les impide trabajar, son mujeres embarazadas o lactantes o tienen una edad avanzada. En estos casos, las transferencias de dinero constituirán un suplemento para cubrir las necesidades de subsistencia

de los propios migrantes vulnerables y de sus familias. Las transferencias pueden ser efectuadas por instituciones estatales, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, ONG, organizaciones de la sociedad civil o mecanismos de apoyo comunitarios.

Las transferencias de dinero se realizan utilizando los bancos, las oficinas de correos u otra infraestructura existente, tarjetas bancarias o tarjetas inteligentes precargadas, plataformas de dinero móvil o transferencias o distribuciones directas de efectivo. Las transferencias de efectivo pueden estar supeditadas al cumplimiento de ciertas obligaciones, como la asistencia de los hijos a la escuela o la personación ante un servicio social. Otra opción son los sistemas de cupones, en que se distribuyen cupones que pueden canjearse por alimentos o artículos domésticos específicos.

Los programas de ayuda a la subsistencia mediante transferencias deben diseñarse teniendo en cuenta el posible impacto en los factores de vulnerabilidad. No debe distribuirse dinero en los casos en que ello pueda agravar los factores de vulnerabilidad de las personas migrantes. Esos casos se determinarán mediante la vigilancia y la consulta periódica con la persona migrante vulnerable. Puede tratarse de situaciones en que las personas migrantes vulnerables vivan en albergues o alojamientos poco seguros, en que llevar consigo dinero en efectivo o una tarjeta bancaria o inteligente precargada los pueda exponer al riesgo de robo, violencia, explotación o abuso, o en que esas ayudas puedan serles confiscadas debido a su situación migratoria irregular o a la discriminación.

Un modo de mitigar los riesgos de los programas de transferencia de dinero en apoyo de la subsistencia consiste en que las personas migrantes vulnerables participen en la adopción de decisiones y sean consultados sobre los riesgos y los beneficios.

Las personas migrantes vulnerables pueden necesitar apoyo para acceder a los sistemas de distribución de dinero, especialmente si nunca antes han participado en un programa de ese tipo, no conocen o no poseen la tecnología necesaria, o no saben cómo acceder a los mercados locales para adquirir bienes y servicios.

Apoyo para la gestión de los ingresos

Las personas migrantes vulnerables pueden sacar provecho de actividades de capacitación y apoyo que aumenten sus conocimientos financieros o les enseñen a establecer y gestionar un presupuesto del hogar, abrir cuentas bancarias o participar en los planes de ahorro disponibles. Esto es particularmente importante para las personas migrantes vulnerables que no han tenido que encargarse anteriormente de la generación de ingresos o de la administración del ingreso del hogar o de la familia, por ejemplo, cuando cambia la estructura del hogar o la familia pasa a estar encabezada por una mujer o por un niño. Las personas migrantes vulnerables que deseen enviar dinero a sus familiares o a miembros de sus comunidades en el país de origen o en otro lugar pueden necesitar ayuda para hacerlo de la manera más segura y económica posible.

Promoción del acceso a medios de vida

En muchos países, las leyes o costumbres locales o la discriminación excluyen a las personas migrantes del mercado laboral. A veces es posible una labor de defensa colectiva a favor de la modificación de las leyes, políticas o prácticas que impiden a las personas migrantes vulnerables el acceso a un trabajo decente o a un medio de sustento a través del mercado de trabajo. También puede ser posible defender casos individuales para conseguir cambios temporales o permanentes de la situación migratoria que incluyan el acceso al mercado laboral. Esto será particularmente importante para las personas migrantes vulnerables que no tengan ninguna posibilidad inmediata de regresar a sus hogares o trasladarse a un tercer país.

Ciertos grupos de migrantes vulnerables pueden requerir una protección adicional en relación con el empleo, por ejemplo, las mujeres embarazadas o las personas migrantes con discapacidad; en estos casos, la labor de defensa ante los empleadores y los responsables de la formulación de políticas debería promover la participación de todos en el mercado laboral y la protección de todos los trabajadores con arreglo a las leyes y normas laborales internacionales y locales.

Los **Principios Rectores de la OIT** sobre el Acceso de Refugiados y Otras Personas Desplazadas por la Fuerza al Mercado de Trabajo son principios de aplicación voluntaria que tienen por objeto ayudar a los Estados Miembros a lograr que los refugiados y otras personas obligadas a desplazarse tengan acceso al mercado laboral, y prestarles asistencia en esas situaciones.

Los Principios Rectores, que pueden utilizarse como herramienta de promoción, giran en torno a lo siguiente:

- los marcos de gobernanza del acceso a los mercados de trabajo;
- las políticas económicas y de empleo para establecer mercados de trabajo inclusivos;
- los derechos laborales y la igualdad de oportunidades y de trato;
- los vínculos de asociación, la coordinación y la coherencia;
- la repatriación voluntaria y la reintegración de los repatriados;
- las vías adicionales de movilidad laboral.

Cuando existen sistemas de protección social, puede ser posible promover la inclusión de las personas migrantes vulnerables mediante cambios en los criterios de aceptación y el apoyo a los deseen presentar solicitudes de admisión a esos sistemas.

Las personas que apoyan a las personas migrantes vulnerables pueden tropezar con resistencias de los propios migrantes y de sus familias en relación con los tipos de trabajo que consideran adecuados, especialmente para las mujeres. A veces es posible cuestionar los estereotipos y las normas sociales y alentar una ampliación de los medios de sustento aceptables y el empoderamiento económico de las personas que normalmente tienen denegado el acceso al mercado laboral, el trabajo remunerado o la generación de ingresos. Del mismo modo, puede haber resistencia a que los niños, niñas y adolescentes asistan a la escuela, por preferirse que traigan un ingreso a casa trabajando en un empleo o en una actividad que contribuya al sustento.

Localización, evaluaciones y reunificación de la familia

La migración puede separar a los miembros de las familias, especialmente si es forzada o repentina e incluye múltiples modos de transporte, cruces de frontera o rutas irregulares o peligrosos, o si es causada por un desastre natural o un conflicto armado. Los niños, niñas y adolescentes, las personas de edad o que no tienen un buen estado físico o mental, las personas con discapacidad y las personas migrantes detenidos están particularmente expuestos a quedar separados de sus familias. La definición de familia difiere según las culturas y sociedades y puede cambiar con las distintas circunstancias, incluida la experiencia de la migración.

La separación es una experiencia angustiante que contribuye a la mala salud y al mal estado general, con sensaciones de ansiedad, depresión y soledad; también puede tener un impacto negativo en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes. Las personas migrantes, especialmente los menores, pueden tener una situación de vulnerabilidad aumentada debido a la separación de sus familias.

En virtud del derecho internacional, en particular de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Convenios de Ginebra de 1949 relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y sus Protocolos Adicionales y la Convención sobre los Derechos del Niño, toda persona tiene el derecho de saber qué ocurrió con sus parientes desaparecidos, de comunicar con su familia, y de permanecer unida a sus familiares o de reunirse con ellos si están separados. La responsabilidad primordial de garantizar el respeto de estos derechos recae en el Estado y, en situaciones de conflicto, en el grupo armado organizado que ejerza el control.

La separación de las familias durante la migración puede ser involuntaria o deliberada. La separación involuntaria ocurre accidentalmente, sin estar planificada o prevista. En la separación deliberada, las familias adoptan de manera consciente la decisión de separarse, probablemente con una intención determinada y con la expectativa de reunirse en el futuro, pero el período de separación puede resultar más largo de lo planificado²⁹.

Las familias pueden quedar separadas de forma involuntaria cuando:

- sus miembros se dispersan accidentalmente durante una migración no planificada o mal planificada;
- sus miembros pierden el contacto en la confusión de una migración espontánea o irregular;
- sus miembros más jóvenes, más ancianos o con menor movilidad son incapaces de avanzar al mismo ritmo;
- utilizan modos o rutas de transporte poco fiables o peligrosos (por ejemplo, embarcaciones que se vuelcan);
- sus miembros se encuentran en lugares diferentes (por ejemplo, en la escuela y en el trabajo) cuando ocurre un suceso que causa una migración espontánea, como un desastre natural, y no logran localizarse posteriormente;
- algunos miembros son heridos, muertos, capturados, secuestrados, sometidos a la trata, detenidos o privados de libertad;
- algunos miembros son secuestrados para la petición de un rescate, el reclutamiento en grupos o fuerzas armadas o el trabajo forzoso;
- algunos miembros quedan separados en lugares, campamentos o asentamientos de tránsito;
- habiendo decidido separarse con la firme intención de reunirse posteriormente, tropiezan con dificultades y obstáculos para hacerlo;
- las políticas y prácticas de los proveedores de servicios no garantizan la unión de la familia (como en el caso de los albergues que sólo admiten a mujeres, niños, niñas y adolescentes o a residentes de una cierta edad o un solo sexo).

²⁹ Las definiciones y causas de las separaciones familiares accidentales y deliberadas están tomadas, con adaptaciones, del *Field Handbook on Unaccompanied and Separated Children*, Grupo Interinstitucional sobre los Niños Separados de sus Familias/Alianza para la Protección de la Infancia en la Acción Humanitaria (2017). Disponible en www.iom.int/sites/default/files/HANDBOOK-WEB-2017-0322.pdf.

Las separaciones deliberadas se producen cuando:

- las familias en situaciones de apuro, por ejemplo, a causa de la pobreza o de la muerte, enfermedad o discapacidad de uno de los progenitores, envían a sus hijos a otro lugar o los encomiendan al cuidado de otros en un intento de aumentar sus probabilidades de supervivencia, mejorar su bienestar o aliviar las tensiones, incluidos los problemas financieros del hogar;
- uno o varios miembros de la familia migran a zonas en que hay, o se presupone que hay, educación, empleo o servicios;
- los adultos de la familia migran, dejando a los niños, niñas y adolescentes y los familiares mayores, o a los que tienen una discapacidad, al cuidado de parientes, miembros de la comunidad o instituciones;
- algunos miembros de la familia tienen alicientes para migrar, porque el marco jurídico y de políticas les es favorable, mientras que los demás no pueden hacerlo (por ejemplo, cuando está autorizado el cruce de fronteras para los menores no acompañados, o cuando hay vías migratorias a disposición de los hombres, que reciben permisos de trabajo temporales en sectores dominados por la mano de obra masculina);
- uno o varios miembros de la familia parten primero, para evaluar la seguridad de la ruta migratoria;
- las familias optan por migrar en grupos más pequeños, para elevar las probabilidades de entrar al otro país por medios irregulares;
- uno o varios miembros de la familia migran a otro lugar para instalarse, conseguir un medio de sustento, encontrar una vivienda o un alojamiento adecuado, o regularizar su situación migratoria, antes de que viaje el resto de la familia.

La reunificación de las familias puede tener un efecto psicosocial positivo en todos los miembros, mejorar en general su salud y bienestar, aumentar la sensación de seguridad y reducir los factores de vulnerabilidad de los familiares separados.

Localización de los familiares

Las personas tienen derecho a la vida familiar, y los programas de localización de la familia ayudan a ejercer ese derecho. Estos programas existen en numerosos contextos y pueden correr a cargo de los Estados, incluidos sus consulados y embajadas, o de la OIM, el CICR, una sociedad nacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, el ACNUR, el UNICEF, el SSI, la Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas o una ONG. Las personas migrantes vulnerables que estén buscando a sus familiares deberán ser remitidos a los programas de localización de la familia, cuando existan. Todos los esfuerzos por encontrar a los familiares deberían coordinarse con las autoridades locales y con las organizaciones pertinentes de los países en que se sepa o piense que puedan estar esas personas, según el caso.

Los métodos para localizar a la familia comprenden lo siguiente:

- la denuncia de su desaparición a los organismos de las fuerzas del orden;
- la inscripción en sitios web de localización de familiares;
- la notificación de los familiares desaparecidos a las embajadas o consulados;
- la publicación de fotografías o de los nombres de los familiares en tableros de anuncios especiales de lugares públicos;
- la comunicación de los nombres de los familiares por radio o televisión;
- la distribución de volantes con fotografías o con los nombres de los familiares;
- el envío de mensajes o de mensajeros a la última dirección conocida de los familiares;
- la búsqueda de los nombres de los familiares o de información que los identifique en los registros de hospitales, puestos de cruce de fronteras, comisarías, centros de detención, escuelas y otras instituciones y proveedores de servicios;
- el uso de las plataformas de los medios sociales para buscar a los familiares o para publicar mensajes en que se solicite información.

Todos estos métodos pueden aplicarse en el lugar de origen de las personas migrantes vulnerables, a lo largo de la ruta migratoria y en el sitio en que se encuentren en ese momento. También puede ser necesario tratar de localizar a los familiares en otros lugares, como el destino al que tenían previsto viajar.

Antes de utilizar cualquiera de los métodos disponibles, es preciso evaluar los riesgos. Por ejemplo, cuando la publicación de información suponga la identificación de la familia por las autoridades o por elementos delictivos que puedan causar daño a cualquiera de sus miembros, incluidos los que quedaron separados, habrá que utilizar otros métodos de localización. Las personas migrantes vulnerables deberían ayudar a determinar el método más apropiado y eficaz para localizar a la familia, y ser escuchados con respecto a las formas más prometedoras de ponerse en contacto con ella.

Los riesgos que puedan entrañar los métodos de localización deberán mitigarse. Por ejemplo, si se publican fotografías en tableros de anuncios, mensajes a la comunidad o volantes, puede ser más seguro no incluir nombres ni datos de contacto o información que indiquen el lugar en que se encuentra la persona en ese momento. Las personas migrantes vulnerables que estén buscando a familiares deberán dar su consentimiento al uso de su información personal, como sus fotografías o el lugar en que viven.

Las personas migrantes vulnerables que no deseen inscribirse ante las autoridades locales por miedo a ser deportados o detenidos deberían ser ayudados igualmente a localizar a sus familiares.

Las familias migrantes desplegarán normalmente sus propios esfuerzos para localizar a sus parientes, por los métodos arriba enumerados o por conducto de su comunidad y de las redes sociales. En la medida en que no planteen un riesgo para el migrante, esos esfuerzos deben respaldarse, por ejemplo, mediante el suministro de teléfonos, de recargas para los celulares o de acceso a Internet.

Cuando el proceso de localización revele que un familiar está detenido, deberá restablecerse el contacto de la familia con él, buscando los cauces de comunicación más eficaces. El deseo de la familia de visitar a los parientes detenidos debería ser respaldado, lo que puede requerir una intervención ante las autoridades del centro de detención para que autoricen la visita, y apoyo financiero para los gastos de viaje.

A veces, los esfuerzos para localizar a la familia revelan el fallecimiento de alguno de sus miembros. Las personas migrantes vulnerables deben tener la posibilidad de hacer el duelo por esa pérdida del modo que prefieran. Deberían ser informados de dónde se encuentran los restos del fallecido, y de todo lo que se sepa sobre su muerte. Si desean viajar al lugar en que se produjo el deceso o facilitar esta información a su comunidad, debería ayudárseles a hacerlo.

La muerte de un familiar puede tener repercusiones financieras, como el costo de la sepultura o la incineración, del funeral y/o de la repatriación de los restos, y deberán tenerse en cuenta y respetarse los diferentes enfoques culturales, religiosos y sociales del duelo y del tratamiento de los restos humanos. Los gastos deben vigilarse. Si se vuelven prohibitivos, las personas migrantes vulnerables pueden necesitar un apoyo económico adicional o ayuda para gestionar las finanzas del hogar. Cuando sea posible, debería prestarse asistencia consular a los familiares supérstites, incluso para la repatriación de los restos.

Las personas migrantes vulnerables deberían recibir apoyo psicosocial durante todo el proceso de localización, que entraña incertidumbre y, por lo tanto, es angustiante y puede generar sensaciones de ansiedad, desesperanza, indefensión y depresión. Esto se aplica, en particular, cuando una familia no consigue localizar a un miembro desaparecido o descubre que está detenido o ha fallecido.

Cuando no sea posible localizar a los familiares, debería desarrollarse una labor colectiva a favor del establecimiento de mecanismos y procesos que proporcionen información sobre la suerte corrida por las personas desaparecidas o no registradas, o que no sea posible encontrar. Si la persona migrante vulnerable es un niño, niña o adolescente y no se consigue localizar a ningún familiar, deberán buscarse modalidades alternativas de cuidado que sean adecuadas y sostenibles.

Restablecimiento del contacto entre los familiares

Cuando se localice a los familiares, deberán buscarse y utilizarse métodos de comunicación adecuados para restablecer el contacto con el resto de la familia. Para ello pueden utilizarse llamadas por teléfono, mensajes de texto, cartas, correos electrónicos, plataformas de audio o vídeo en línea y en los medios sociales. Los principios de la confidencialidad, la privacidad y la protección de los datos se aplican a todas las etapas del proceso de localización y reunificación de la familia, incluido el intercambio de información entre los familiares.

Cuando la comunicación con los familiares entrañe riesgos —porque la plataforma de comunicación no sea segura o la correspondencia pueda ser interceptada—, deberá informarse de ello a las personas migrantes vulnerables para que decidan si desean comunicar igualmente o no.

Las **Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niñas, niños y adolescentes no acompañados y separados*** contienen las siguientes definiciones:

Son niños o niñas no acompañados aquellos que han quedado separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto que, por ley o por costumbre, es responsable de hacerlo.

Son niños o niñas separados aquellos que han quedado separados de ambos padres o de su anterior tutor legal o la persona que acostumbra a cuidarlos, pero no necesariamente de otros parientes. Esta categoría, entonces, incluye a niños, niñas y adolescentes acompañados por otros adultos de su familia.

Son huérfanos los niños, niñas o adolescentes cuyo padre y madre se sabe que han muerto. Sin embargo, en algunos países se considera huérfano también un niño, niña o adolescente que ha perdido a uno de sus padres.

* Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados (Ginebra, CICR, 2004).

Si entre los familiares separados hay menores de edad, el principio del interés superior del niño deberá guiar todas las medidas, incluidas las destinadas a reconectar y reunificar a la familia. Para ello será necesario evaluar el interés superior del niño y las relaciones familiares, especialmente cuando se trate de niños o niñas pequeños. Véase más información sobre las evaluaciones y la determinación del interés superior de los menores migrantes en la [Parte 6](#) del presente Manual.

Menores no acompañados y separados³⁰

Los menores migrantes no acompañados y separados corren un mayor riesgo de violencia, explotación y abuso. La Convención sobre los Derechos del Niño es la piedra angular del marco jurídico internacional por el que se rigen las políticas, programas y decisiones referentes a los menores no acompañados y separados.

Cuando se identifique a menores no acompañados y separados, deberá hacerse todo lo posible por reunirlos con sus familiares, si ello redundaría en el interés superior del niño.

El interés superior del niño se determina en una evaluación realizada por un organismo de protección infantil o por personas debidamente capacitadas, con la participación del menor migrante. Esta evaluación es un componente esencial de todo sistema o programa de protección infantil, pero reviste particular importancia en el caso de los menores no acompañados y separados.

Las evaluaciones del interés superior deberían realizarse:

- antes de iniciar los esfuerzos por localizar a la familia;
- antes de colocar al niño en una modalidad alternativa de cuidado en ausencia de otros miembros de la familia;
- antes de la reunificación familiar.

También puede ser necesario un proceso de determinación del interés superior, que correrá a cargo de un organismo estatal o de la autoridad en que se haya delegado esta facultad. En algunos casos se solicitará o exigirá el apoyo de las personas encargadas de la protección y asistencia a los menores migrantes.

En la [Parte 6](#) figura información más detallada sobre los menores migrantes no acompañados y separados, incluidas la reunificación de la familia y las evaluaciones y determinaciones del interés superior.

Reunificación de los familiares

La reunificación de familiares que se encuentran en diferentes países requiere una considerable labor de coordinación y comunicación entre las autoridades pertinentes de todos los países interesados y los propios migrantes vulnerables. En algunos casos, los Estados pueden contar con la ayuda de organizaciones internacionales, por lo general de la OIM, el CICR, las sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, el ACNUR o el UNICEF, para reunificar a las familias.

Cuando la persona objeto de la reunificación sea un menor migrante no acompañado o separado, deberá verificarse la relación familiar para proteger al niño y cerciorarse de que no habido ningún error en el proceso de localización. (La reunificación de los menores migrantes no acompañados o separados se examina en más detalle en la [Parte 6](#).)

Todos los miembros de la familia deben ser preparados para la reunificación, con la prestación de apoyo, incluido apoyo psicosocial, a cada miembro por separado y a la familia en su conjunto. Puede haber pasado mucho tiempo desde que los familiares dejaron de vivir juntos o se vieron por última vez, y es posible que no tengan conocimiento de todo lo que ocurrió en la vida de los demás desde la separación.

En preparación para la reunificación familiar, las personas migrantes vulnerables y sus familias pueden requerir apoyo para obtener sus documentos de viaje, por ejemplo, los pasaportes y visados. Las personas migrantes vulnerables deberían poder contar con ayuda para realizar los trámites del viaje y, especialmente si son niños, niñas y adolescentes, con un acompañante adecuado para el trayecto. Estos acompañantes deberán tener experiencia y capacitación especializada en el apoyo a las personas migrantes vulnerables, y respetar todos los principios de la asistencia (véase la [página 29](#)). Las personas migrantes vulnerables y sus familiares deberán ser consultados con respecto al acompañante, y dar su consentimiento a la persona escogida.

Los costos de la reunificación familiar, incluidos los de tramitación de la documentación adecuada, transporte y alojamiento, no deberán ser prohibitivos o de un nivel que impida la reunificación. Cuando sea posible, deberían ofrecerse subsidios o préstamos a las personas migrantes vulnerables para que puedan hacer frente a esos costos.

³⁰ Esta sección se refiere sólo a la localización y reunificación de la familia de los menores no acompañados y separados. Véase más información sobre los menores no acompañados y separados en la [Parte 6](#) del presente Manual.

Apoyo posterior a la reunificación

Tras la reunificación de las personas migrantes vulnerables con sus familias, puede ser necesario un apoyo adicional, por ejemplo, para la inscripción de los familiares recién llegados ante las autoridades y los proveedores de servicios pertinentes. Los servicios disponibles para los miembros reunificados con sus familias, como los de atención de salud, capacitación y educación, y de creación de medios de vida, empleo y generación de ingresos, deben estar claramente identificados. Todos los niños, niñas y adolescentes que se reúnan con su familia deberán ser matriculados en escuelas. Lo ideal es que los servicios sociales del Estado u otros proveedores de servicios del país en que ocurra la reunificación sean capaces de realizar evaluaciones de seguimiento para verificar que la reunificación siga representando el interés superior del niño.

La incorporación de nuevos miembros en un hogar puede ser fuente de problemas económicos. Este aspecto debe vigilarse y, cuando sea posible, debería prestarse más apoyo financiero a la familia para que pueda hacer frente a los costos adicionales.

Algunos miembros de la familia, o todos ellos, pueden necesitar apoyo psicológico para adaptarse a la familia reunificada y hacer las paces con las circunstancias de la separación familiar. Todos los miembros de la familia deberían recibir un apoyo adecuado por un tiempo suficientemente largo.

Mantenimiento de la unidad familiar

Debe hacerse lo posible por preservar la unidad de las familias de las personas migrantes vulnerables, evitar su separación y velar por que se mantengan unidas cuando hayan sido reunificadas. Para ello es útil registrar a todos los miembros de la familia ante las autoridades pertinentes, inscribir todos los nacimientos, adopciones y defunciones, ofrecer albergue o alojamiento a las familias completas, y velar por que los medios de sustento sean suficientes para el tamaño de la familia, y por que los niños, niñas y adolescentes tengan la posibilidad de asistir a la escuela y todos los miembros de la familia tengan acceso a asistencia sanitaria en sus comunidades.

Las familias de migrantes que deseen seguir su viaje deberían ser ayudadas a hacerlo llevando consigo a todos sus miembros. Cuando opten por separarse, por ejemplo, cuando un familiar se traslade primero solo a un nuevo lugar para ser luego alcanzado por los demás, deberían tener formas de permanecer en contacto. En estos casos, pueden requerir apoyo para comprar teléfonos móviles, tarjetas SIM y cupones de recarga, o capacitación en el uso de los medios de comunicación disponibles, incluidos los medios sociales. La familia debería recibir toda la información disponible sobre la vía migratoria y los riesgos que entrañe, para que pueda adoptar decisiones bien fundamentadas sobre quién migrará y de qué manera. Todos los miembros de la familia deben estar informados y tener una clara idea de cómo proceder si uno de ellos queda involuntariamente separado de los demás, en caso de que se interrumpa la comunicación o de que la separación dure más de lo planificado.

Acceso a la justicia

En la Declaración Universal de Derechos Humanos se consagran el principio de la igualdad ante la ley y la presunción de inocencia, el derecho a ser oído públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, el derecho a todas las garantías necesarias para la defensa de toda persona acusada de un delito y a las otras garantías mínimas, y el derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que toda persona acusada de un delito tendrá derecho a hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección o que se le haya asignado cuando el interés de la justicia así lo exija, y a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley.

La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el principio del interés superior del niño, ya que toda medida adoptada por una entidad pública o privada que afecte a un menor de edad deberá basarse en la evaluación del interés superior de este como consideración primordial. Esto se aplica también al sistema de justicia. La Convención establece los derechos adicionales y específicos de los niños, niñas y adolescentes en contacto con el sistema de justicia, ya sea en calidad de víctimas, de testigos o de presuntos infractores, con miras a garantizar su trato justo en el acceso a la justicia.

El tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño establece un procedimiento de comunicaciones en virtud del cual el Comité de los Derechos del Niño podrá recibir denuncias de niños, niñas y adolescentes, grupos de niños, niñas y adolescentes o sus representantes con respecto a casos en que se hayan violado sus derechos. Los niños, niñas y adolescentes de los Estados que hayan ratificado el Protocolo pueden utilizar este mecanismo para obtener justicia, si el sistema judicial nacional no ha sido capaz de ofrecer un recurso. El Comité

también está facultado para iniciar investigaciones de violaciones graves o sistemáticas de los derechos del niño, y los Estados pueden denunciarse mutuamente si han aceptado este procedimiento.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos contra la Trata de Personas y contra el Tráfico Ilícito de Migrantes describen la protección a que tendrán derecho las personas objeto de trata y las personas migrantes objeto de tráfico ilícito que participen en el sistema de justicia penal. En estos instrumentos se dispone que los Estados no deberán penalizar a las personas migrantes por haber sido objeto de trata o el tráfico ilícito y deberán tomar las medidas adecuadas para ofrecer una protección efectiva a las víctimas y los testigos que participen en las actuaciones penales contra los autores de la trata o los traficantes.

Recurso efectivo

Los recursos efectivos comprenden elementos tanto de procedimiento como de fondo.

Los elementos de procedimiento se refieren al proceso por el que se garantiza que el sistema de justicia escuche a las víctimas de delitos o de violaciones de los derechos y adopte una decisión sobre sus alegaciones. Comprenden la asistencia jurídica y de otra índole que sea necesaria para interponer el recurso.

Los elementos de fondo se refieren al resultado de las actuaciones y a la compensación otorgada a los denunciantes cuyas reivindicaciones son aceptadas. Las reparaciones posibles incluyen la restitución, la rehabilitación, la indemnización y la garantía de no repetición.

El derecho de las víctimas de violaciones de los derechos humanos o de delitos a tener acceso a un recurso, es decir a un intento de corregir una injusticia, se consagra en los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 2, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 83 de la Convención sobre los Trabajadores Migratorios, el artículo 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y el artículo 13 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La resolución de 2005 de la Asamblea General de las Naciones Unidas titulada “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” establece los derechos de las víctimas en relación con los recursos, incluidas la restitución y la indemnización.

Determinación de las necesidades de asistencia jurídica

Las personas migrantes vulnerables pueden entrar en contacto con el sistema de justicia por diversas razones, por ejemplo, por su situación migratoria irregular, porque han sido víctimas de un delito o porque ellos mismos son acusados o declarados culpables de la comisión de un acto delictivo.

Los gestores de casos encargados de prestar protección y asistencia a las personas migrantes vulnerables deberían realizar una evaluación inicial de las necesidades de asistencia jurídica de las personas migrantes, lo que puede incluir apoyo para determinar o regularizar su situación migratoria o para denunciar un delito cometido en su contra; asistencia letrada y asesoramiento jurídico para participar en el sistema de justicia en calidad de víctima o de testigo; o representación legal, si han sido acusados, procesados o condenados por un delito.

Asistencia letrada y representación legal

La asistencia letrada es la prestación de ayuda a una persona que de lo contrario no podría costearse un asesoramiento jurídico o una representación legal, o no podría superar los obstáculos para ello, y, por lo tanto, tendría un acceso limitado al sistema de justicia. La prestación de asistencia letrada contribuye al derecho a la igualdad ante la ley, y comprende asesoramiento y asistencia jurídicos, educación e información sobre las leyes y representación legal.

La asistencia letrada puede ser otorgada a las personas en contacto con la justicia, por ejemplo, a los detenidos, interrogados o acusados por los órganos encargados de hacer cumplir la ley, a las víctimas de delitos, o a quienes tienen que ver con el sistema judicial de alguna otra forma, como los solicitantes de asilo, las personas privadas de libertad, los testigos de un delito o las partes en procesos civiles.

El ordenamiento jurídico de cada país determina para cuáles actuaciones se tiene derecho a asistencia letrada, y muchos de ellos limitan la asistencia letrada obligatoria a los procesos penales.

La representación legal es un tipo de asistencia letrada. Es una función que cumple normalmente, aunque no siempre, un abogado titulado y debidamente registrado en el sistema de justicia. Los representantes legales representan los intereses de otra parte en el sistema judicial o en ciertos procedimientos administrativos, y pueden ser abogados, albaceas o tutores nombrados por un tribunal para representar a niños o personas consideradas incapaces jurídicamente en virtud de la legislación pertinente.

Cuando las evaluaciones iniciales indiquen la necesidad de asistencia jurídica, las personas deberán ser remitidas a las organizaciones especializadas que presten asistencia letrada o a un abogado o un bufete de abogados que ofrezcan servicios a las personas migrantes y sean capaces de realizar un análisis más a fondo de las necesidades jurídicas y las respuestas adecuadas. Según el contexto y el tipo de asistencia letrada requerida, pueden prestar servicios de asistencia jurídica también instituciones del Estado, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, ONG u organizaciones de la sociedad civil. Las personas migrantes vulnerables que sean arrestados o condenados por un delito deberían ser remitidos a una organización, un bufete o un abogado que puedan ofrecerles representación legal y asesoramiento confidencial.

Apoyo en relación con la situación migratoria

Una de las necesidades de asistencia jurídica más comunes entre las personas migrantes vulnerables es el apoyo para determinar o regularizar su situación migratoria. Las personas migrantes vulnerables que deseen iniciar los trámites para regularizar su situación migratoria pueden ser ayudados con apoyo especializado en los procesos de presentación y resolución de sus solicitudes.

Las personas migrantes vulnerables deberían ser asesorados con respecto a los procedimientos que deban seguirse para solicitar, por ejemplo, asilo, permisos de trabajo o visados, incluidas la documentación y las pruebas que sea preciso presentar, y sobre los plazos del proceso de solicitud y resolución. Deben recibir toda la información con que se cuente sobre la probabilidad de que su solicitud sea aceptada y sobre las vías de recurso disponibles, si es rechazada. Esto puede tener que efectuarse con urgencia, si la persona migrante vulnerable corre el riesgo de detención, deportación o devolución inmediata debido a su situación migratoria.

En algunos países, las víctimas de trata o de otros delitos pueden tener acceso a vías de inmigración temporal o permanente; cuando así sea, y si esta es una opción adecuada, las personas migrantes vulnerables deberían ser ayudados a acogerse a ellas.

Las personas migrantes vulnerables pueden requerir apoyo para obtener asistencia consular de su país de origen cuando tengan que renovar el pasaporte u otros documentos de viaje o necesiten certificados de nacimiento, adopción, defunción, matrimonio o de otro tipo para respaldar una solicitud relacionada con la situación migratoria. Los consulados deberían prestar asistencia a las personas migrantes vulnerables que hayan sido víctimas o testigos de un delito, o acusados, procesados o condenados por un delito, o que se encuentren detenidos.

También debería prestarse asistencia consular a las personas migrantes vulnerables que deseen regresar a su lugar de origen, y esa asistencia puede incluir la expedición de los documentos de viaje pertinentes, la concesión de subsidios o préstamos para costear el viaje, asistencia durante el proceso de regreso y apoyo para la reintegración. El regreso a los lugares de origen se examina con más detalle en la [página 86](#).

Acceso a la justicia

El acceso a la justicia es un principio básico del estado de derecho. Sin acceso a la justicia, las personas no pueden ejercer sus derechos y la rendición de cuentas se vuelve imposible. En la Declaración de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el estado de derecho en los planos nacional e internacional se destaca el derecho a la igualdad de acceso a la justicia para todos, incluidos los miembros de grupos vulnerables, y se reafirma el compromiso de los Estados de adoptar todas las medidas necesarias para prestar servicios justos, transparentes, eficaces, no discriminatorios, responsables y que promuevan el acceso a la justicia para todos.

Mediación

La mediación es una forma de resolver controversias jurídicas al margen de los tribunales de un sistema de justicia penal. Entraña la participación de un tercero independiente y neutro —el mediador— que guía el proceso con miras a lograr que las partes se pongan de acuerdo con respecto a una línea de acción.

La mediación es eficaz cuando las partes están dispuestas a participar y se respeta la confidencialidad del proceso. A menudo se utiliza para resolver controversias en comunidades y familias, y entre empleadores y empleados.

El acceso a la justicia puede ocurrir a través de sistemas formales e informales. Los sistemas judiciales formales abarcan la justicia civil y penal y suelen comprender a los organismos encargados de hacer cumplir la ley (como las fuerzas policiales y los organismos de inmigración), el poder judicial (como los tribunales y la representación legal), los sistemas correccionales (como las prisiones y los sistemas de libertad condicional), las instituciones de derechos humanos (como las comisiones nacionales de derechos humanos y las defensorías del pueblo) y mecanismos de denuncia (como los procedimientos de denuncias laborales). Los sistemas de justicia informales son los que establecen y mantienen las comunidades sobre la base de sus normas sociales y tradiciones, derivadas de sus instituciones y prácticas religiosas o de los sistemas de gobernanza indígenas.

Cuando una persona migrante vulnerable desee denunciar un delito, incluida una violación de la legislación laboral, deberán explorarse los dos sistemas de justicia disponibles, el formal y el informal. Las personas migrantes vulnerables deben ser informados del proceso de denuncia de un delito y de todo beneficio que pueda reportar, como la posible obtención de una indemnización o de una protección especial, pero también de los riesgos que pueda acarrear, como las consecuencias de la revelación de su situación migratoria irregular o de que su nombre sea citado en público.

Los menores migrantes vulnerables que sean víctimas o testigos de un delito y deseen tener acceso a mecanismos de la justicia formal o informal deben tener derecho a recibir asistencia efectiva y adaptada a sus circunstancias personales. Dado que los niños, niñas y adolescentes están especialmente expuestos a vivir momentos difíciles cuando intervienen en un proceso judicial, deberían existir medidas apropiadas que salvaguarden sus derechos a la participación y la protección.

Las personas migrantes vulnerables deben ser informados de todo proceso judicial que, revista un interés particular para ellos, como los procedimientos para obtener una indemnización de los autores de la trata o para denunciar determinados delitos, por ejemplo, las líneas telefónicas directas especializadas o los procesos de denuncia de la violencia de género o de la trata de personas que puedan haber establecido los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

Las personas migrantes vulnerables deberían recibir ayuda cuando deseen participar en procesos de mediación (véase el recuadro de la [página 82](#)) o en otras respuestas no penales a las controversias y conflictos, como la justicia restaurativa (véase el recuadro en esta página).

En algunos casos, las personas migrantes vulnerables tendrán acceso también a recursos civiles, en que los demandantes intentan obtener una indemnización monetaria por un daño sufrido. Las personas migrantes vulnerables que deseen interponer recursos de este tipo ante un juzgado civil, un tribunal o una junta de solución de controversias deben ser remitidos a las instancias de representación legal adecuadas para que reciban un asesoramiento jurídico que tenga debidamente en cuenta las dificultades particulares que afrontarán en el sistema judicial civil. Deben ser ayudados a presentar los llamamientos a comparecer o las denuncias que correspondan, ya sea individualmente o como parte de una acción colectiva, por ejemplo, de una demanda colectiva, y a tener acceso a los servicios especializados disponibles para el apoyo en las actuaciones civiles.

Los marcos jurídicos para interponer recursos civiles pueden incluir leyes contra la violencia (física, sexual o emocional), el abuso, la explotación y el acoso, la privación de libertad ilegal y la detención ilegítima, el incumplimiento de contratos, las prácticas de contratación injustas y las condiciones de empleo ilegales. También pueden incluir leyes sobre el régimen de arrendamiento o residencial.

Cooperación con el sistema de justicia penal

Dado que las personas migrantes vulnerables son a veces víctimas de delitos, como la trata de personas, pueden tener que participar, junto con los organismos que los protegen y ayudan, en actuaciones de los órganos encargados de hacer cumplir la ley. Cuando sea posible, esa participación debería guiarse por un memorando de entendimiento firmado o por sistemas o protocolos de remisión oficiales que establezcan los procesos de cooperación, describan en qué consistirán, y garanticen que la protección de las personas migrantes vulnerables y de cualquier otra persona que pueda correr algún riesgo, como el personal de apoyo y los familiares, sea un aspecto central de la relación de cooperación.

Las víctimas de delitos y los proveedores de servicios que las apoyen pueden tener que cooperar con el sistema de justicia penal en virtud de leyes nacionales que impongan la notificación obligatoria. De ser así, deberá procederse de un modo que tenga en cuenta el interés superior de la persona migrante vulnerable. El proceso y los requisitos de notificación obligatoria deben ser explicados al migrante con todo detalle, antes de la presentación de la notificación obligatoria. Con respecto al dilema que esto puede plantear, véase más información en el recuadro sobre la doble lealtad, en la [página 57](#).

La interacción con los órganos encargados de hacer cumplir la ley puede incluir la presentación de cargos o de un atestado policial, el suministro de datos o información de inteligencia que respalden una causa contra traficantes,

Justicia restaurativa

La justicia restaurativa es un modelo de justicia que reúne a las partes agraviadas por un delito con los autores de este para promover el empoderamiento de las primeras y la rendición de cuentas de los segundos.

La finalidad de la justicia restaurativa es promover la reconciliación permitiendo que todos los afectados por un incidente particular colaboren en la búsqueda de una solución mutuamente acordada en un entorno controlado.

tratantes de personas o empleadores ilegales, el suministro de datos o información de inteligencia que pueda utilizarse para brindar protección y asistencia a otros migrantes vulnerables, la participación como testigo en una causa penal o procesos de indemnización.

Las personas migrantes vulnerables que accedan o se vean obligados a participar en causas penales en calidad de testigos deberán recibir toda la protección necesaria para garantizar su seguridad y prevenir cualquier represalia. La protección debería abarcar a sus familiares y a los miembros de sus comunidades, incluidos los del país de origen o de otros lugares, que también pueden estar expuestos a represalias. La realización de evaluaciones del riesgo ayudará a determinar el apoyo que se deberá prestar a las personas migrantes vulnerables que tengan que decidir si participar o no en investigaciones y actuaciones judiciales, y de qué forma. Las personas migrantes vulnerables deberán ser informados del resultado de las investigaciones y los juicios para los que hayan proporcionado información, y en particular de las condenas que se dicten; también deberán saber si el autor será puesto en libertad tras el interrogatorio o el encarcelamiento, y en qué momento.

La identidad y la información de identificación de las personas migrantes vulnerables que acepten participar en investigaciones o procedimientos penales contra una persona o un grupo deberán mantenerse en secreto y no trascender del sistema de justicia penal, especialmente no divulgarse a los medios de comunicación o al público en general. Cuando la ley lo autorice, deberá hacerse lo posible por proteger sus identidades en las actuaciones penales, por ejemplo, permitiéndoles prestar testimonio por vídeo o con el rostro oculto.

Las personas migrantes vulnerables deberían poder obtener reparaciones legales, como pagos u otras formas de indemnización, por ejemplo, el reembolso de las costas o de los salarios no percibidos. La indemnización o protección especial a que tengan derecho las personas migrantes vulnerables que sean víctimas de un delito no debería estar condicionada a que participen en los procesos penales como testigos o de alguna otra forma.

Las personas migrantes vulnerables que deseen dejar sin efecto su consentimiento y poner fin a su participación en las investigaciones o las actuaciones penales contra una persona o un grupo deberán poder hacerlo sin ningún efecto negativo, en particular sin cambios en su situación migratoria, deducciones o retiradas de las indemnizaciones que se les adeuden, o la eliminación de la protección especial prestada por su participación hasta ese momento.

Conflictos con el sistema de justicia

En algunos casos, las personas migrantes vulnerables estarán implicados en delitos y serán procesados y condenados por ellos. Estos delitos pueden relacionarse con la entrada irregular en un país (incluido el uso de traficantes para cruzar fronteras internacionales), el hecho de estar trabajando sin un permiso adecuado o en industrias ilegales, la falta de la documentación requerida u otros comportamientos delictivos³¹. En el caso del tráfico ilícito, puede estar en juego también la participación forzosa en actividades delictivas, por ejemplo, el trabajo sin los permisos o visados correspondientes, o la participación en ocupaciones ilegales, como el trabajo sexual o la mendicidad callejera.

En todos los casos, las personas migrantes vulnerables deberían recibir asistencia letrada sin discriminación. Esta asistencia puede consistir en información y educación sobre sus derechos y sobre las leyes e instituciones pertinentes del lugar en que se encuentren, o en representación legal ante el sistema judicial, si es necesario.

Deberían adoptarse disposiciones prácticas para velar por que las personas migrantes vulnerables sean tratados de manera justa y sin discriminación y puedan ejercer sus derechos a la presunción de inocencia y a un juicio imparcial. Estas disposiciones pueden incluir el uso de intérpretes, el suministro de información de manera acorde con su educación y nivel de alfabetización y en un formato que puedan entender, y la intervención ante el sistema judicial, incluida la representación legal que sea necesaria, para que se tengan en cuenta sus necesidades y circunstancias excepcionales.

En el caso de las personas migrantes vulnerables que hayan sido procesados o condenados por un delito relativamente leve o en relación con su situación migratoria irregular, podría ser adecuado abogar por el uso de alternativas a las penas privativas de libertad, como los programas alternativos a los tribunales, la mediación, o el empleo de modelos de justicia restaurativa, pero sólo si ello redundaría en el interés superior del migrante de que se trate y de su familia y comunidad.

La Convención sobre los Derechos del Niño dispone que los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley tienen derecho a un trato que fomente su sentido de la dignidad y el valor, tenga en cuenta su edad y apunte a su reintegración en la sociedad.

31 Con respecto a la no penalización de las personas migrantes por su entrada irregular en un Estado, véase más información en Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria*, enero de 2008 (A/HRC/7/4), febrero de 2009 (A/HRC/10/21) y junio de 2010 (A/HRC/13/30).

Cierre de los casos

Una parte importante de la protección y asistencia prestada a las personas migrantes vulnerables es la planificación y preparación para el momento en que ese apoyo llegue a su fin. Los casos podrán considerarse cerrados cuando una persona migrante vulnerable complete los programas de asistencia disponibles, pase de estos programas a otra forma de apoyo, o se retire voluntaria o involuntariamente de ellos.

Lo ideal es que esa terminación, transición o salida de los programas tenga lugar de forma planificada, corresponda a los deseos de las personas migrantes vulnerables y de sus familias y redunde en su interés superior. Sin embargo, puede haber casos en que se ponga fin a los programas contra la voluntad de la persona migrante vulnerable o del proveedor de servicios.

El apoyo puede terminar por diversos motivos. Algunos programas tienen un límite temporal (por ejemplo, los de educación o capacitación con un plan de estudios y una duración predeterminados). Otros tienen límites de edad (por ejemplo, los destinados específicamente a niños, niñas o adolescentes, o los concebidos para condiciones temporales, como el embarazo).

Otra posibilidad es que las personas migrantes vulnerables se acojan a opciones de apoyo sostenibles a más largo plazo, por ejemplo, abandonando un albergue institucional o centro de tránsito para iniciar una vida independiente en la comunidad. En estos casos, puede ser adecuado que la transición entre un programa y otro o la salida del programa sean graduales o escalonadas, por ejemplo, que las transferencias de dinero se reduzcan a medida que vayan surgiendo otros medios de sustento.

Las personas migrantes vulnerables pueden renunciar voluntariamente a los servicios por diversos motivos, por ejemplo porque ya no desean recibir protección y asistencia, porque esa protección y asistencia han dejado de ser deseables o adecuadas, o porque el hecho de recibir apoyo da lugar a reacciones negativas reales o percibidas de parte de las autoridades estatales, la comunidad o los familiares, como la estigmatización por el uso de los servicios o el deseo de ocultar la situación migratoria irregular.

Cuando las personas migrantes vulnerables declaren que desean dar por terminada su participación en los servicios de protección y asistencia, podría ser útil tratar de entender los motivos y determinar si hay algún cambio que pueda introducirse para que los servicios resulten más accesibles y adecuados.

Fallecimiento de una persona migrante vulnerable acogida a un servicio de gestión de casos

Cuando una persona migrante vulnerable que estaba recibiendo apoyo de un servicio de gestión de casos muere ya sea por una enfermedad, un accidente o una lesión, o a raíz de un acto violento o deliberado, el gestor de su caso tiene una tarea importante que cumplir:

El gestor del caso deberá dar aviso a las autoridades pertinentes, incluidos los consulados y las embajadas del país de origen del migrante, si procede y no entraña riesgos. También será necesario informar a los miembros de la familia, incluidos los que se encuentren en el país de origen del migrante, y el gestor del caso, si interviene en la notificación, podrá tener que comunicar la información pertinente, cuando ello no suponga riesgos y no vulnere la dignidad del migrante fallecido. Además, habrá que dar aviso a otros proveedores de servicios.

Si la muerte da lugar a una investigación, incluida una investigación criminal por parte de las fuerzas del orden, el gestor del caso puede estar obligado a comunicar la información que posea sobre el migrante fallecido y el apoyo prestado. Esto debería efectuarse con arreglo a los memorandos de entendimiento y protocolos de intercambio de datos e información acordados entre los órganos encargados de hacer cumplir la ley y el organismo que haya gestionado el caso.

Todos los expedientes y la información sobre la gestión del caso y la asistencia prestada al migrante fallecido deberán archivar adecuadamente. Con respecto a la protección de datos y al intercambio de información, véase la sección sobre los principios de la asistencia, en la [página 29](#).

La muerte de una persona migrante vulnerable será sin duda un motivo de angustia para quienes le hayan brindado protección y asistencia. Los gestores de casos y los otros proveedores de servicios deberían recibir apoyo de sus supervisores y empleadores, y ser alentados a adoptar medidas de auto asistencia.

Si las razones de la retirada de los servicios se relacionan con una migración planificada o repentina a otro lugar, o con el regreso al país de origen, debería hacerse todo lo posible por apoyar la continuación de la protección y asistencia, lo que puede incluir el suministro de información sobre la disponibilidad de apoyo y su accesibilidad en el destino previsto, o la remisión a proveedores de servicios similares en ese lugar, o el ofrecimiento de apoyo a distancia, si es adecuado y posible.

En algunos casos, la terminación del servicio será involuntaria u obligada. Esto puede ocurrir si la persona migrante vulnerable ya no reúne los requisitos para recibir los servicios, si se modifican los criterios de aceptación del programa, o si la persona migrante vulnerable es detenida o deportada. Cuando los proveedores de servicios dependen de fuentes de financiación externas, puede ocurrir que los servicios queden interrumpidos por falta de apoyo. La seguridad y otros factores contextuales también pueden obligar a interrumpir los servicios si los riesgos de la prestación de protección y asistencia a las personas migrantes vulnerables se consideran demasiado altos para las personas migrantes, la comunidad en general o el personal o los voluntarios del proveedor de servicios.

Otras formas de terminación involuntaria o forzosa de los servicios se deben a que la persona migrante vulnerable no cumple los requisitos de los programas de protección y asistencia, por ejemplo, los niveles mínimos de participación o las normas de comportamiento.

También puede ocurrir que las personas migrantes vulnerables se retiren de los servicios porque los factores que eran la causa de su vulnerabilidad se han resuelto y ya no necesitan protección y asistencia.

Siempre que sea posible, la planificación de la finalización o salida de un programa debería efectuarse con antelación, de modo que haya tiempo suficiente para preparar una transición fluida y sin problemas. Lo ideal es que las personas migrantes vulnerables tengan una entrevista final, que puede ayudarles a hacer la transición al nuevo régimen de vida y dar al proveedor del servicio informaciones útiles para mejorar su programación en el futuro.

Antes de la finalización, la transición o la salida del programa, deberían determinarse los canales de comunicación futuros para el caso de que la persona migrante vulnerable desee tener nuevamente acceso a los servicios, y proporcionarse información sobre los recursos disponibles en caso de emergencia. La información sobre los otros servicios pertinentes o las remisiones a otros programas deberían realizarse a tiempo para que no haya lagunas en la prestación de los servicios. Esto será particularmente importante cuando esas lagunas —por ejemplo, en la atención de salud física y mental, o en la educación de los niños, niñas y adolescentes— puedan tener efectos perjudiciales en la salud y el bienestar de la persona migrante vulnerable.

Retorno y reintegración, integración, traslado a un tercer país o continuación de la migración

Las personas migrantes vulnerables pueden tener que retirarse abrupta o gradualmente de los programas de asistencia porque están regresando a su país de origen (retorno y reintegración), se están integrando en el lugar en que se encuentran, o están continuando viaje hacia otro lugar (traslado a un tercer país o continuación de la migración).

En virtud del artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 5 d) ii) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, todas las personas tienen derecho a residir en su país de origen. A tenor de lo dispuesto en el artículo 18 del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y el artículo 8 del Protocolo contra la Trata de Personas, los Estados tienen la obligación de aceptar a los nacionales que regresen a su país sin demora indebida o injustificada.

Todas las personas tienen el derecho a abandonar cualquier país, incluido su país de origen (o de residencia permanente, en el caso de los apátridas), el derecho a regresar a su país de origen (o de residencia permanente, en el caso de los apátridas), y el derecho a circular libremente dentro del país en que se encuentren de forma legal. Estos derechos se establecen en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Además, de conformidad con el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. El principio de la no devolución, consagrado en el artículo 33, párrafo 1, de la Convención sobre los Refugiados de 1951, prohíbe la devolución de los solicitantes de asilo y los refugiados a lugares en que su vida o libertad puedan verse amenazadas por motivos de raza, religión, opinión política, nacionalidad o pertenencia a un grupo social particular. Por su parte, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes dispone que nadie podrá ser devuelto a un país o territorio en que corra el riesgo de ser sometido a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

En todo apoyo que se ofrezca a las personas migrantes vulnerables debería tenerse en cuenta, desde el comienzo mismo, que el caso deberá cerrarse en algún momento. Por consiguiente, los programas de asistencia deberían incluir estrategias con planes a largo plazo para el retorno y la reintegración, la integración, el traslado a terceros países o la continuación de la migración. En el caso de los menores migrantes no acompañados o separados, las decisiones y la planificación relativas al cierre de los casos estarán implícitas en los procesos de evaluación o determinación del interés superior del niño. En la [Parte 6](#) figura más información sobre estos procesos.

Las personas migrantes vulnerables deberían ser integrados en esta decisión a fin de respetar su opción preferida. Para ello, debe dárseles toda la información disponible sobre las oportunidades y limitaciones del retorno y la reintegración, la integración, el traslado a terceros países y la continuación de la migración. Dado que cada opción entrañará probablemente procesos y decisiones administrativos, la información sobre la duración de esos procesos, la probabilidad de una decisión favorable y los retos inherentes a cada opción deberían comunicarse de manera objetiva, oportuna y transparente. Aunque, si es viable, deberá respetarse la opción preferida de la persona migrante vulnerable, los gestores de casos deberían hacer planes también para las otras opciones posibles, en consulta con el migrante.

La continuidad de la asistencia debería ser el objetivo de todo proceso de cierre de un caso. Las personas migrantes que vayan a integrarse en el lugar en que se encuentren deberían ser remitidos prontamente a los proveedores de servicios adecuados. Los que vayan a proseguir la migración o regresar a sus lugares de origen deberían ser ayudados a averiguar los servicios de que dispondrán a lo largo de la ruta o en su destino, e informados sobre cómo acceder a ellos. Toda transmisión de información a otro proveedor de servicios en nombre de las personas migrantes deberá efectuarse sólo con el consentimiento expreso de estos y por canales de comunicación seguros.

El apoyo para el cierre de los casos deberá ajustarse a los principios de la asistencia expuestos en la [página 29](#).

Retorno y reintegración

Siempre que sea posible, el regreso de las personas migrantes vulnerables a su país de origen debería ser una decisión voluntaria. En algunos casos, el retorno al país de origen puede ser la única opción disponible, especialmente si las personas migrantes no tienen ninguna posibilidad de regularizar su situación migratoria en el lugar en que se encuentran o de migrar por vías regulares a un tercer país, o si ya se ha dictado una orden de deportación. En todos los casos, las personas migrantes vulnerables deben ser devueltos a sus países de origen respetando el derecho internacional y con las debidas garantías procesales. A veces, son los propios migrantes los que deciden regresar a casa. En esos casos, pueden tener derecho a recibir asistencia para el regreso, por ejemplo, a través de los programas de retorno voluntario y reintegración, u optar por regresar sin ningún apoyo.

Las personas migrantes vulnerables no deberán ser devueltos a lugares en que haya motivos fundados para pensar que correrían el riesgo de ser sometidos a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, o a otras violaciones graves de los derechos humanos o daños irreparables, como las desapariciones forzadas, las amenazas a la libertad y la seguridad de la persona, los riesgos para la vida (incluida la falta de la atención médica necesaria), las condiciones de vida incompatibles con la dignidad humana (en que una persona no puede satisfacer sus necesidades básicas), las formas graves de discriminación, las vulneraciones arbitrarias (como resultado de la expulsión) del derecho a una vida privada y familiar, o el reenvío a otro país³². Cuando existan estos temores, las personas migrantes vulnerables deberían ser remitidos a la autoridad nacional encargada de los casos de asilo o al ACNUR.

Retorno: Traslado de una persona del país en que se encuentra a un país de tránsito anterior o a su país de origen. Las numerosas subcategorías de este concepto describen el modo en que se realiza el retorno o el apoyo con que se cuenta para ello.

Retorno espontáneo: Situación en que una persona o un grupo de personas inician y llevan a cabo sus planes de retorno sin ninguna asistencia externa.

Retorno voluntario: Retorno que se basa en una libre decisión del migrante, sin presión o medida coactiva alguna y con pleno conocimiento de toda la información disponible sobre los riesgos y los beneficios de esa decisión.

Retorno forzoso: Devolución forzosa al país de origen efectivo o presunto de las personas migrantes por parte de un Estado.

Retorno voluntario asistido y reintegración: Asistencia financiera y logística para el retorno del migrante a su país de origen y su reintegración en él.

Asistencia para la reintegración: Apoyo que se presta a las personas migrantes que han regresado a su país de origen, para ayudarlos a reinstalarse en él.

³² Para más información sobre los derechos humanos de las personas migrantes retornadas en situación de vulnerabilidad, véase ACNUDH/Grupo Mundial sobre Migración, op. cit., nota 4.

Cuando se haya tomado la decisión de devolver a una persona migrante vulnerable a su país de origen, el retorno deberá ser precedido de las evaluaciones de la seguridad necesarias para determinar si la medida entraña algún riesgo y, en caso afirmativo, si es posible mitigarlo y de qué manera. Si la evaluación revela un riesgo importante para el o la migrante vulnerable o su familia que no es posible mitigar, deberían promoverse y defenderse ante las autoridades pertinentes las opciones de la integración o del traslado a un tercer país.

Las personas migrantes vulnerables que regresen a su país de origen deberían recibir apoyo consular, por ejemplo, para la renovación o expedición de los documentos de identidad, de nacionalidad y de viaje, apoyo en el proceso anterior a la partida y ayuda con las remisiones internacionales para la continuidad de la asistencia en el país de origen.

Las personas migrantes vulnerables deberían ser remitidos a los programas de retorno voluntario asistido y reintegración ofrecidos por los Estados, la OIM u otras organizaciones, cuando existan. La participación en esos programas permite la preparación y el apoyo a lo largo de todo el proceso de retorno y reintegración, y puede asegurar la continuidad de los servicios de protección y asistencia.

El apoyo al retorno y la reintegración debería incluir asistencia antes de la partida, por ejemplo, para la certificación médica de que la persona está en condiciones de viajar y para la preparación de los documentos pertinentes, como los pasaportes y visados. También deberían prepararse otros documentos, como los que se hayan generado durante la participación en los servicios de protección y asistencia, para que él o la migrante vulnerable pueda partir con los originales o con copias de ellos. Esta documentación podría incluir certificados de nacimiento, adopción, matrimonio o defunción; la historia clínica, con información sobre la salud del migrante o las evaluaciones realizadas para determinar si está en condiciones de viajar; y sus diagnósticos, prescripciones y tratamientos; los títulos de estudio y certificados de experiencia profesional; las constancias laborales; y los estados de cuenta y otros estados financieros. Si es necesario traducir los documentos a otros idiomas, esto debería hacerse antes del retorno, para facilitar la reintegración.

Las personas migrantes vulnerables que deseen retomar el contacto con sus familiares antes de regresar al país de origen deberían ser ayudados a localizarlos y a comunicar con ellos antes de la partida.

Aquellas personas migrantes vulnerables que regresen a su país de origen deberían poder contar con asistencia para el viaje, cuando así lo deseen, por ejemplo, para planificar y hacer las reservas de los traslados y el alojamiento, ser acompañados durante el viaje si es necesario o deseable, y ser recibidos y alojados en alguna parte por un período breve a su llegada. Todos los modos de transporte que se utilicen para el retorno deberán ser seguros y dignos.

El apoyo al retorno y la reintegración debería incluir información sobre los servicios disponibles en el país y la comunidad de origen; cuando sea posible, deberían efectuarse las remisiones correspondientes para garantizar la continuidad de la protección y la asistencia. Las personas migrantes vulnerables deberían recibir toda la información disponible sobre el contexto del retorno, incluida la situación política, económica y social en sus países y comunidades de origen. Esto es particularmente importante en el caso de las personas migrantes vulnerables que han estado fuera de su país de origen por un tiempo prolongado o han tenido poca comunicación con sus familias o comunidades de ese país, o cuando ha habido cambios importantes desde su partida.

La asistencia para la reintegración, que puede ser prestada por organismos gubernamentales, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, ONG u organizaciones de la sociedad civil, o por las comunidades y familias, debe responder a las necesidades particulares de la persona migrante vulnerable. En consulta con este, debería elaborarse un plan de reintegración que tenga en cuenta las orientaciones proporcionadas sobre la asistencia individual, por ejemplo, en relación con:

- el albergue y alojamiento;
- el agua y el saneamiento;
- la alimentación y la nutrición;
- la seguridad;
- la salud y el bienestar;
- la educación y la capacitación;
- los medios de sustento, el empleo y la generación de ingresos;
- la localización, las evaluaciones y la reunificación de la familia;
- el acceso a la justicia.

Las personas migrantes vulnerables que hayan estado fuera de su país de origen por largo tiempo y los niños o niñas nacidos/as en otros países pueden encarar dificultades particulares, que deberían determinarse y afrontarse adecuadamente. Por ejemplo, las personas que retornan pueden ser estigmatizadas o discriminadas en sus comunidades de origen o por sus familiares, y pueden requerir el apoyo de un gestor de casos o de un servicio especializado, cuando existan.

Después del retorno, el proceso de reintegración debería ser vigilado regularmente por un gestor de casos, que efectúe los ajustes necesarios en el plan correspondiente.

Integración

Las personas migrantes vulnerables que tengan la opción de permanecer en el lugar en que se encuentren y decidan hacerlo pueden necesitar ayuda para regularizar su situación migratoria, especialmente si han entrado en el país de forma irregular, han permanecido en él una vez caducado el visado u otro permiso de residencia temporal o desean irse de una determinada zona de tránsito o migración, por ejemplo, de un centro de tránsito o una zona fronteriza. La ayuda puede referirse a la solicitud de un visado, de la residencia, de la ciudadanía, del asilo o de otra situación migratoria especial permanente o temporal. Las personas migrantes vulnerables deberían poder recibir asesoramiento jurídico y representación legal a lo largo de todo el proceso de solicitud de una modificación de su situación migratoria, con inclusión de asesoramiento sobre la cooperación con los órganos encargados de hacer cumplir la ley y el sistema de justicia a cambio de una situación migratoria legal permanente o temporal.

Cuando decidan solicitar una regularización permanente o temporal de su situación migratoria en el lugar en que se encuentren, las personas migrantes vulnerables podrán ser ayudados a preparar las solicitudes y a conseguir los documentos adecuados, como los pasaportes u otros documentos de identidad, certificados de nacimiento, adopción, matrimonio o defunción, estados de cuentas y otros estados financieros, títulos de estudio y certificados de experiencia profesional, pruebas de su conocimiento de idiomas, elementos de su historia clínica tales como las pruebas de detección de determinadas enfermedades o de otros problemas de salud, y atestados policiales u otra documentación jurídica.

Las personas migrantes vulnerables que hayan estado recibiendo apoyo diseñado para la prestación a corto plazo, o específicamente para las poblaciones migrantes, deberían ser remitidos a programas de protección y asistencia que faciliten el apoyo a más largo plazo y la integración sostenible.

En algunos casos, pueden existir programas específicos para la integración de las personas migrantes vulnerables en la comunidad local. Si cumplen los criterios de aceptación, las personas migrantes vulnerables deben ser remitidos a esos programas.

La asistencia a más largo plazo, que puede provenir de organismos gubernamentales, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, ONG u organizaciones de la sociedad civil, debería adaptarse a las necesidades especiales de la persona migrante vulnerable. En consulta con este, debería elaborarse un plan de integración que tenga en cuenta las orientaciones proporcionadas sobre la asistencia individual, por ejemplo, en relación con:

- el albergue y alojamiento;
- el agua y el saneamiento;
- la alimentación y la nutrición;
- la seguridad;
- la salud y el bienestar;
- la educación y la capacitación;
- los medios de sustento, el empleo y la generación de ingresos;
- la localización, las evaluaciones y la reunificación de la familia;
- el acceso a la justicia.

En algunos casos, las personas migrantes vulnerables optarán por permanecer en el lugar en que se encuentren sin regularizar su situación migratoria; esto puede significar que no puedan seguir recibiendo el apoyo de un gestor de casos. En esas situaciones, los gestores de casos deberían informar a las personas migrantes sobre los riesgos que entrañe su decisión, los requisitos de notificación obligatoria que estén vigentes, y los contactos para situaciones de emergencia a los que puedan recurrir si esos riesgos se materializan.

Traslado a un tercer país

El traslado a un tercer país requiere la obtención de un permiso de inmigración temporal o permanente en un Estado que no sea aquel en que la persona migrante vulnerable se encuentre en ese momento ni su país de origen. Aunque hay procesos y cauces establecidos para el reasentamiento de refugiados en otros países, no existe un sistema internacional colectivo para la reubicación permanente de las personas migrantes vulnerables.

Las personas migrantes vulnerables que deseen intentar el traslado a un tercer país deberían ser ayudados a explorar las posibilidades de hacerlo. Las modalidades que pueden estar disponible para el traslado a un tercer país comprenden el reasentamiento de refugiados, la reunificación familiar internacional, el patrocinio familiar, los permisos de trabajo temporales o permanentes, los visados de estudiantes o de estudio, los permisos de residencia o visados de protección temporales o permanentes, y las admisiones de migrantes por motivos humanitarios o compasivos.

Para cada forma de traslado a un tercer país, las personas migrantes vulnerables deberán presentar solicitudes y documentación de apoyo y podrán necesitar ayuda para prepararlas. Los documentos requeridos pueden ser pasaportes u otros documentos de identidad, certificados de nacimiento, adopción, matrimonio o defunción, estados de cuenta u otros estados financieros, títulos de estudio y certificados de experiencia profesional, pruebas de su conocimiento de idiomas, elementos de la historia clínica tales como las pruebas de detección de determinadas enfermedades o de otros problemas de salud y las evaluaciones realizadas para determinar si están en condiciones de viajar, o atestados policiales u otros documentos jurídicos. Las personas migrantes vulnerables deberían recibir toda la información disponible sobre la duración de los procesos de solicitud y la probabilidad de recibir una respuesta favorable. En consulta con ellos, debería elaborarse un plan provisional para la continuación de la protección y asistencia en el lugar en que se encuentren, ya que las decisiones y los procesos relativos a la solicitud pueden llevar bastante tiempo. También deberían establecerse planes para el caso de que la solicitud sea rechazada, que incluyan información sobre los procesos de apelación y las alternativas disponibles.

Al igual que en el caso del retorno y la reintegración, las personas migrantes vulnerables pueden requerir asistencia antes de partir hacia otro país, por ejemplo, en la preparación de documentos como los pasaportes y visados. También deberían prepararse otros documentos, como los que se hayan generado durante la participación en los servicios de protección y asistencia, para que la persona migrante vulnerable pueda partir con los originales o con copias de ellos. Esa documentación debería incluir la historia clínica, con información sobre las evaluaciones de la salud, los diagnósticos, las prescripciones y los tratamientos; los títulos de estudio y los certificados de experiencia profesional; las constancias laborales; y los estados de cuenta y otros estados financieros. Si fuese necesario traducir los documentos a otros idiomas, esto debería hacerse, en lo posible, antes del traslado.

Las personas migrantes vulnerables que deseen retomar el contacto con familiares que se encuentren en el país al que se vayan a trasladar deberían ser ayudados a localizarlos y a comunicar con ellos antes de la partida.

Las personas migrantes vulnerables que se trasladen a un tercer país deberían poder contar con asistencia para el viaje, cuando así lo deseen, por ejemplo, para planificar y hacer las reservas de los traslados y el alojamiento, ser acompañados durante el viaje si es necesario o deseable, y ser recibidos y alojados en alguna parte por un período breve a su llegada. Todos los modos de transporte que se utilicen para el retorno deberán ser seguros y dignos.

La orientación antes del traslado a un tercer país será muy útil y debería ser ofrecida por mecanismos oficiales, como los programas de orientación previa a la partida de la OIM, o consistir en información recopilada por un gestor de casos. Esa recopilación debería incluir información sobre:

- el país y la comunidad en general;
- los idiomas hablados;
- los sistemas de comunicación, vivienda, educación y salud, y el sistema jurídico y de aplicación de la ley;
- el mercado laboral y las oportunidades de empleo;
- los sistemas bancarios y la gestión del dinero;
- las estrategias de ajuste e integración;
- las dificultades y oportunidades para la reubicación de que se tenga conocimiento;
- los servicios disponibles para las personas migrantes que se trasladen a ese país.

El apoyo para el traslado a un tercer país debería incluir información sobre los servicios disponibles en el país y la comunidad de destino; cuando sea posible, deberán hacerse las remisiones correspondientes antes de la partida, para garantizar la continuidad de la protección y asistencia. Las personas migrantes vulnerables que cumplan los criterios de aceptación deberían ser remitidos a los organismos de apoyo especializado que existan en el país en cuestión.

La asistencia para el traslado debería adaptarse a las necesidades particulares de la persona migrante vulnerable. En consulta con este, debería elaborarse un plan de reubicación que tenga en cuenta las orientaciones proporcionadas sobre la asistencia individual, por ejemplo, en relación con:

- el albergue y alojamiento;
- el agua y el saneamiento;
- la alimentación y la nutrición;
- la seguridad;
- la salud y el bienestar;
- la educación y la capacitación;
- los medios de sustento, el empleo y la generación de ingresos;
- la localización, las evaluaciones y la reunificación de la familia;
- el acceso a la justicia.

Continuación de la migración

Las personas migrantes vulnerables que deseen continuar viajen o volver a un lugar por el que ya pasaron en su ruta migratoria, por medios regulares o irregulares, deberían ser ayudados a hacerlo de manera segura antes de su retirada de los programas de asistencia. Los motivos para continuar la migración pueden ser el deseo de llegar a un destino previsto, la reunificación con miembros de la familia a lo largo de la ruta migratoria, la búsqueda de medios de sustento u oportunidades de empleo, o el deseo de una mejor protección.

Los gestores de casos pueden ayudar a las personas migrantes vulnerables que deseen proseguir sus viajes migratorios mediante:

- el análisis de los motivos para continuar la migración;
- la cartografía de la ruta de migración prevista;
- un asesoramiento basado en datos comprobados sobre los beneficios percibidos de la continuación de la migración;
- el suministro de información sobre los riesgos conocidos de las rutas de migración previstas;
- el suministro de información detallada sobre los servicios disponibles a lo largo de la ruta migratoria prevista, con los centros de tránsito y los puntos de refugio y asistencia conocidos;
- la remisión a los proveedores de servicios existentes a lo largo de la ruta migratoria prevista;
- una planificación de la seguridad que permita identificar los riesgos existentes a lo largo de la ruta migratoria prevista y la elaboración de estrategias de mitigación;
- el establecimiento de canales de comunicación con proveedores de servicios a distancia, cuando existan, y con miembros de la comunidad y la familia;
- el suministro de los datos de contacto de las embajadas, los consulados y las autoridades locales a lo largo de la ruta migratoria prevista, para casos de emergencia.

2.4 MATERIAL DE CONSULTA PARA LA PARTE 2

Material de consulta sobre albergues y alojamiento; agua, saneamiento e higiene; alimentación y nutrición

ACNUDH, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders* (2014)
www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines.pdf

ACNUDH y FAO (2010), *El derecho a la alimentación adecuada* (Folleto informativo núm. 34)
www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf

ACNUDH/Grupo Mundial sobre Migración, *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations*
www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrincipiosAndGuidelines.pdf

ACNUDH y ONU-Hábitat, *El derecho a una vivienda adecuada* (Folleto informativo núm. 21, Rev. 1) (2014)
www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

ACNUDH, ONU-Hábitat y OMS, *El derecho al agua* (Folleto informativo núm. 35) (2010)
www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf

ACNUR, *Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención*
www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51e3b3244

ACNUR, *Política del ACNUR de alternativas a los campamentos* (2014)
www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9905.pdf

ACNUR, *Política del ACNUR sobre la protección de los refugiados y las soluciones en zonas urbanas* (septiembre de 2009)
www.acnur.org/5c192f574.pdf

Asamblea General de las Naciones Unidas, *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños* (resolución A/64/142 de 24 de febrero de 2010)
<https://undocs.org/es/A/RES/64/142>

Centre for Excellence in Universal Design
<http://universaldesign.ie/What-is-Universal-Design/>

Coalición Internacional contra la Detención, *Infancia cautiva: Introducción de un nuevo modelo para garantizar los derechos y la libertad de niños refugiados, solicitantes de asilo y migrantes irregulares afectados por la detención migratoria* (junio de 2012)
www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=510a60fa2

Coalición Internacional contra la Detención, *Online Training Toolkit*
<http://toolkit.idcoalition.org>

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *All Under One Roof: Disability-inclusive shelter and settlements in emergencies* (2015)
www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/Shelter/All-under-one-roof_EN.pdf

Grupo Temático de Coordinación y Gestión de Campamentos, *Camp Management Toolkit* (2015)
<https://ccccluster.org/resources/camp-management-toolkit>

IASC, *Violencia de género, directrices sobre el agua, el saneamiento y la higiene, y programación de albergues*
https://gbvguidelines.org/wp/wp-content/uploads/2016/03/2015-IASC-Directrices-VG_version-espanol.pdf

International Rescue Committee, *A Toolkit for Integrating Menstrual Hygiene Management into Humanitarian Response*
<http://menstrualhygieneday.org/mhm-in-emergencies/>

Migraciones Forzadas, *Alojamiento en el desplazamiento* (junio de 2017)
www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/alojamiento/RMF55.pdf

Norwegian Capacity, *Dignified Reception Guidelines: Key essentials to dignified reception of refugees and asylum seekers in Europe* (2016)
www.nrc.no/globalassets/pdf/guidelines/dr-guidelines-2016.pdf

OIM, *Guidelines for Border Management and Detention Procedures Involving Migrants: A public health perspective* (2010)
www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/health/Guidelines-Border-Management-and-Detention-Procedures-Public-Health-Perspective.pdf

OIM, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2015 – Las personas migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad*
<https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2015-los-migrantes-y-las-ciudades-nuevas>

OIM, *The IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking*
http://publications.iom.int/system/files/pdf/iom_handbook_assistance.pdf

OMS, Directrices sobre nutrición
www.who.int/health-topics/nutrition

Proyecto Esfera, abastecimiento de agua, saneamiento y promoción de la higiene, p.89
<https://handbook.spherestandards.org/es/sphere> (libro interactivo, seleccionar el título en el índice)

Proyecto Esfera, Normas mínimas sobre alojamiento, asentamientos humanos y artículos no alimentarios, p.273
<https://handbook.spherestandards.org/es/sphere> (libro interactivo, seleccionar el título en el índice)

Proyecto Esfera, gestión de desechos sólidos, p. 132
<https://handbook.spherestandards.org/es/sphere> (libro interactivo, seleccionar el título en el índice)

Proyecto Esfera, Normas mínimas sobre seguridad alimentaria y nutrición, p.157
<https://handbook.spherestandards.org/es/sphere> (libro interactivo, seleccionar el título en el índice)

UNICEF, página de consultas sobre nutrición
www.unicef.org/nutrition/index_resources.html

Material de consulta sobre seguridad personal

ACNUDH, *Recommendations and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*
www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf

ACNUDH/Grupo Mundial sobre Migración, *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations*
www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrincipiosAndGuidelines.pdf

ACNUR, Coalición Internacional contra la Detención y Oak Foundation, *Herramienta para Identificar la Vulnerabilidad – Identificar y abordar la vulnerabilidad: una herramienta para sistemas de asilo y migración*
www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5906f7894

Consejo de Derechos Humanos, Principios y orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos de las personas migrantes en situaciones de vulnerabilidad, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/HRC/34/31, 26 de enero de 2017)
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/019/62/pdf/G1701962.pdf?OpenElement>

OIM, *The IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking*
http://publications.iom.int/system/files/pdf/iom_handbook_assistance.pdf

OIM y Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres, *Cuidados para la Salud y la Trata de Personas: Guías para Proveedores de Salud*
https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/caringfortraffickedsp_19oct2012.pdf

OMS, *Ethical and Safety Recommendations for Interviewing Trafficked Women*
www.who.int/mip/2003/other_documents/en/Ethical_Safety-GWH.pdf

UNODC, *Anti-Human Trafficking Manual for Criminal Justice Practitioners* (Module 5: Risk assessment in trafficking in persons investigations) (2009)
www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/2009/anti-human-trafficking-manual.html

UNODC, *In-depth training manual on investigating and prosecuting the smuggling of migrants* (2011)
www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/migrant-smuggling/in-depth-training-manual-on-smuggling-of-migrants.html

Material de consulta sobre salud y bienestar

ACNUDH, Protocolo de Estambul: Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (2004)

www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1sp.pdf

ACNUDH, Recommendations and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking

www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf

ACNUDH, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders* (2014)

www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/ACNUDH_Recommended_Principios_Guidelines.pdf

ACNUR, *Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención*

www.refworld.org/cgi-in/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51e3b3244

ACNUR, *Minimum Initial Service Package (MISP) for Reproductive Health in Crisis Situations: A Distance Learning Module* (2011)

www.unhcr.org/uk/protection/health/4e8d6b3b14/minimum-initial-service-package-misp-reproductive-health-crisis-situations.html

Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Salud Reproductiva en Situaciones de Crisis, *Inter-Agency Field Manual on Reproductive Health in Humanitarian Settings* (2010)

https://eeca.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/IAFM%202010_English%20version.pdf

La Alianza para la protección de la niñez y adolescencia en la acción humanitaria, *Normas Mínimas Para la Protección de la Niñez y la Adolescencia en la Acción Humanitaria (CPMS)*, 2019

<https://alliancecpa.org/es/child-protection-online-library/las-normas-minimas-para-la-proteccion-de-la-ninez-y-adolescencia-en>

IASC, *Guía del IASC sobre Salud Mental y Apoyo Psicosocial en Emergencias Humanitarias y Catástrofes* (2007)

www.who.int/hac/techguidance/iascguidelinespanish.pdf

IASC, *Violencia de género, Directrices sobre programación sanitaria* (2015)

https://gbvguidelines.org/wp/wp-content/uploads/2016/03/2015-IASC-Directrices-VG_version-espanol.pdf

OIM, *Breaking the Cycle of Vulnerability: Responding to the Health Needs of Trafficked Women in East and Southern Africa* (2006)

<https://publications.iom.int/books/breaking-cycle-vulnerability-responding-health-needs-trafficked-women-east-and-southern>

OIM, *Guidelines for Border Management and Detention Procedures Involving Migrants: A public health perspective* (2010)

www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/health/Guidelines-Border-Management-and-Detention-Procedures-Public-Health-Perspective.pdf

OIM, *The IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking* (2007)

http://publications.iom.int/system/files/pdf/iom_handbook_assistance.pdf

OIM y Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres, *Cuidados para la Salud y la Trata de Personas: Guías para Proveedores de Salud* (2012)

https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/caringfortraffickedsp_19oct2012.pdf

OMS, *Directrices sobre el VIH/SIDA*

www.who.int/health-topics/hiv-aids#tab=tab_1

OMS, *Directrices sobre salud sexual y reproductiva*

www.who.int/reproductivehealth/publications/es/

OMS, *Ethical and Safety Recommendations for Interviewing Trafficked Women* (2003)

www.who.int/mip/2003/other_documents/en/Ethical_Safety-GWH.pdf

OMS, *Pregnancy, Childbirth, Postpartum and Newborn Care: A guide for essential practice: Third edition* (2015)

<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/249580/9789241549356-eng.pdf?sequence=1>

OMS, *Primera ayuda psicológica: Guía para trabajadores de campo* (2011)

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44837/9789243548203_spa.pdf?sequence=1

OMS, Promoting the health of refugees and migrants: Framework of Priorities and Guiding Principles to Promote the Health of Refugees and Migrants
www.who.int/migrants/about/framework_refugees-migrants.pdf

OMS, *Sexually Transmitted and Other Reproductive Tract Infections: A guide to essential practice* (2005)
<http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/43116/1/9241592656.pdf>

Proyecto Esfera, Normas mínimas sobre acción de salud
www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/8206.pdf?view=1

UNODC, *Anti-human trafficking manual for criminal justice practitioners* (Module 3: Psychological reaction of victims of trafficking in persons) (2009)
www.unodc.org/documents/human-trafficking/TIP_module3_Ebook.pdf

UNODC, *Anti-human trafficking manual for criminal justice practitioners* (Module 11: Victims' needs in criminal justice proceedings in trafficking in persons cases) (2009)
www.unodc.org/documents/human-trafficking/TIP_module11_Ebook.pdf

UNODC, *In-depth training manual on investigating and prosecuting the smuggling of migrants* (2011)
www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/migrant-smuggling/in-depth-training-manual-on-smuggling-of-migrants.html

UNODC, E4J Library of Resources
www.unodc.org/e4j/en/resdb/index.html

Women Against Violence Europe (WAVE) y UNFPA (2011), *Strengthening Health System Responses to Gender-based Violence in Eastern and Central Asia: A Resource Pack*
<http://files.wave-network.org/trainingmanuals/WAVE-UNFPA%20English.pdf>. Resources for education and training

Material de consulta sobre educación y capacitación

ACNUDH, *Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas migrantes en situación irregular* (2014) www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-14-1_sp.pdf

Centre for Excellence in Universal Design
<http://universaldesign.ie/What-is-Universal-Design/>

Departamento de Desarrollo Internacional, *Shifting Social Norms to Tackle Violence Against Women and Girls* (2016)
www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/507845/Shifting-Social-Norms-tackle-Violence-against-Women-Girls3.pdf

IASC, *Violencia de género, Directrices sobre programación de la educación*
https://gbvguidelines.org/wp/wp-content/uploads/2016/03/2015-IASC-Directrices-VG_version-espagnol.pdf

OCDE, *Reviews of Migrant Education - Closing the Gap for Immigrant Students: Policies, Practice and Performance*
www.oecd.org/edu/school/oecdreviewsofmigranteducation-closingthegapforimmigrantstudents/policiespracticeandperformance.htm

ONUSIDA, Equipo de Trabajo Interinstitucional (ETI) sobre la Educación, *Guidance on HIV in Education in Emergencies* (2011)
https://hivhealthclearinghouse.unesco.org/sites/default/files/resources/iiep_ineeiatguidancehiveducationemergencies.pdf

Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia, *Educación en emergencias: cómo incluir a todos - Guía de bolsillo de la INEE para una educación inclusiva* (2009)
https://inee.org/system/files/resources/INEE_Pocket_Guide_Inclusive_Education_SP.pdf

Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia, *La igualdad de género en – y a través de – la educación: Guía de bolsillo de la INEE para cuestiones de género* (2012)
https://inee.org/system/files/resources/INEE_Pocket_Guide_to_Gender_SP_%281%29.pdf

Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia, *Normas mínimas para la educación: Preparación, respuesta, recuperación* (2010)
<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/87614F0B5FE10490492577C30007DBB0-doc18112-contenido.pdf>

Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia, *Notas de orientación de la INEE sobre educación sensible al conflicto* (2014)

https://inee.org/system/files/resources/INEE_CSE_Guidance_Note_ES.pdf

Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia, *Notas de orientación relativas a la enseñanza y el aprendizaje* (2010)

https://inee.org/system/files/resources/INEE_Guidance_Notes_on_Teaching_and_Learning_SP.pdf

Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia, *Pocket Guide to Supporting Learners with Disabilities* (2010)

http://toolkit.ineesite.org/toolkit/INEEcms/uploads/1138/INEE_Pocket_Guide_Learners_w_Disabilities.pdf

Save the Children Reino Unido, *Making Schools Inclusive: How Change Can Happen* (2008)

www.eenet.org.uk/resources/docs/Making%20schools%20inclusive%20SCUK.pdf

UNICEF, Oficina Regional para Asia Meridional, *Education in Emergencies: A Resource Toolkit* (2006)

https://inee.org/system/files/resources/UNICEF_Education_in_Emergencies_ToolKit.pdf

Material de consulta sobre medios de sustento, empleo y generación de ingresos

ACNUDH, *Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas migrantes en situación irregular* (2014)

www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-14-1_sp.pdf

ACNUR, *Cash Delivery Mechanism Assessment Tool*

www.unhcr.org/5899ebec4.pdf

ACNUR, *Cash in hand: Urban refugees, the right to work and UNHCR's advocacy activities* (2011)

www.refworld.org/docid/4e4b75ed2.html

ACNUR, *Programación del ACNUR sobre medios de vida sostenibles: Directrices operativas* (2012)

www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=512611672

ACNUR, *Operational Guidelines for Cash-Based Interventions in Displacement Settings* (2015)

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/54d387d14.pdf>

ACNUR, Consejo Danés para los Refugiados, Oxfam, Save the Children, Women's Refugee Commission, Grupo Temático Mundial sobre Protección y Programa Mundial de Alimentos, *Guide for Protection in Cash-based Interventions* (2015)

www.cashlearning.org/downloads/erc-guide-for-protection-in-cash-based-interventions-web.pdf

Cash Learning Partnership, *Cash transfer programming in urban emergencies: a toolkit for practitioners* (2011)

https://resourcecentre.savethechildren.net/node/12256/pdf/calp_cash_transfer_programming_inurbanemergencies.pdf

Comisión Europea, Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria, *The Use of Cash and Vouchers in Humanitarian Crises: DG ECHO Funding Guidelines* (2013)

http://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/ECHO_Cash_Vouchers_Guidelines.pdf

Departamento de Desarrollo Internacional, *Sustainable Livelihood Guidance Sheets*

www.enonline.net/dfidsustainableliving

Emergency Market Mapping and Analysis, Toolkit

www.emma-toolkit.org

IASC, *Violencia de género, Directrices sobre programación de los medios de subsistencia*

https://gbvguidelines.org/wp/wp-content/uploads/2016/03/2015-IASC-Directrices-VG_version-espanol.pdf

OIM, *Cash-Based Transfer: Update and Case Studies* (2015)

www.alnap.org/resource/22714

OIT, *Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957 (núm. 105)*

www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312250,es:NO

OIT, *Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111)*

www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312256,es

- OIT, Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951 (núm. 100)
www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C100
- OIT, Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (núm. 29)
www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312174,es
- OIT, Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948 (núm. 87)
www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C087
- OIT, Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias), 1975 (núm. 143)
www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312288,es
- OIT, Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Revisado), 1949 (núm. 97)
www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312242,es
- OIT, Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (núm. 138)
www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312283,es
- OIT, Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949 (núm. 98)
www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312243,es:NO
- OIT, Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (núm. 182)
www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312327,es
- OIT, Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998)
www.ilo.org/declaration/info/publications/WCMS_467655/lang--es/index.htm
- OIT, *Guiding principles on the access of refugees and other forcibly displaced persons to the labour market* (2016)
www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_536440.pdf
- Programa Mundial de Alimentos, *Manual sobre transferencias de efectivo y cupones* (2014)
https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000015440/download/?_ga=2.144944242.792317094.1587428276-1240504983.1587428276
- Proyecto Esfera, Normas mínimas sobre seguridad alimentaria y medios de subsistencia
www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/8206.pdf?view=1

Material de consulta sobre localización, evaluaciones y reunificación de la familia

- ACNUDH, *Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas migrantes en situación irregular* (2014)
www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-14-1_sp.pdf
- ACNUR, Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño (2008)
www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4d9410042
- ACNUR e International Rescue Committee, *Manual de terreno para la implementación de las directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño y de la niña* (2011)
www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4e4a59eb2
- Alianza para la Protección de la Infancia en la Acción Humanitaria, *Manual de campo sobre niños no acompañados y separados* (2017)
https://alliancecpa.org/en/system/tdf/library/attachments/uasc_handbook_spanish.pdf?file=1&type=node&id=31236
- CICR, *Actividades en favor de las personas migrantes* (2016)
www.icrc.org/es/doc/assets/files/publications/icrc-003-4246.pdf
- CICR, *Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados* (2004)
www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc_003_1011.pdf

CICR, *Estrategia relativa al restablecimiento del contacto entre familiares*, 2008-2018 (2007)
www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc_003_0967.pdf

CICR, *La necesidad de saber: el restablecimiento del contacto entre familiares separados* (2011)
www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc_003_4037.pdf

CICR, sitio web sobre el restablecimiento del contacto entre familiares
<https://familylinks.icrc.org/en/Pages/home.aspx>

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Guidelines on family reunification for National Red Cross and Red Crescent Societies* (2001)
www.ifrc.org/Global/Publications/migration/perco/perco-family-en.pdf

La Alianza para la protección de la niñez y adolescencia en la acción humanitaria, *Normas Mínimas para la Protección de la Niñez y la Adolescencia en la Acción Humanitaria* (2019)
<https://alliancecpa.org/es/child-protection-online-library/las-normas-minimas-para-la-proteccion-de-la-ninez-y-adolescencia-en>

OIM, *Children on the Move* (2013)
https://publications.iom.int/system/files/pdf/children_on_the_move_15may.pdf

OIM, Proyecto Migrantes Desaparecidos
<https://missingmigrants.iom.int>

Samuel Hall, *Coming Together: A critical analysis of key issues, actors and tools in the current global landscape of Family Tracing & Reunification*, encargado por la IKEA Foundation (2017)
<http://samuelhall.org/wp-content/uploads/2017/10/Samuel-Hall-2017-Coming-Together-commissioned-by-IKEA-Foundation.pdf>

UNICEF, *The Lost Ones: Emergency Care and Family Tracing for Separated Children From Birth to Five Years: Working Paper* (2007)
www.refworld.org/docid/468e2f632.html

Material de consulta sobre acceso a la justicia

ACNUDH, Acceso de los niños a la justicia (2013)
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/189/83/PDF/G1318983.pdf?OpenElement>

ACNUDH, *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos* (2011)
www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf&action=default&DefaultItemOpen=1

Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el estado de derecho en los planos nacional e internacional (resolución A/67/1, 2012)
<https://undocs.org/es/A/RES/67/1>

Consejo Económico y Social, Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos (2005)
www.aimjf.org/download//Leyes_ES/Sexual_Right_and_sexual_violence/Directrices_sobre_la_justicia_en_asuntos_concernientes.pdf

Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas, *Providing Effective Remedies for Victims of Trafficking in Persons* (2016)
www.unodc.org/documents/human-trafficking/ICAT/ICAT_Policy_Paper_3_Providing_Effective_Remedies_for_Victims_of_Trafficking_in_Persons_2016.pdf

OIM, *The IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking* (2007)
http://publications.iom.int/system/files/pdf/iom_handbook_assistance.pdf

Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños, *Promover la justicia restaurativa para niñas, niños y adolescentes* (2013)
https://violenceagainstchildren.un.org/sites/violenceagainstchildren.un.org/files/documents/publications/restorative_justice_spanish.pdf

UNODC, *Handbook for Professionals and Policymakers on Justice in matters involving child victims and witnesses of crime* (2009)

www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/hb_justice_in_matters_professionals.pdf

UNODC, *Handbook on Children Recruited and Exploited by Terrorist and Violent Extremist Groups: The Role of the Justice System* (2018)

www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Child-Victims/Handbook_on_Children_Recruited_and_Exploited_by_Terrorist_and_Violent_Extremist_Groups_the_Role_of_the_Justice_System.E.pdf

UNODC, *Handbook on Restorative Justice Programmes* (2006)

www.unodc.org/pdf/criminal_justice/06-56290_Ebook.pdf

UNODC, *In-depth training manual on investigating and prosecuting the smuggling of migrants* (2011)

www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/In-Depth_Training_Manual_SOM_en_wide_use.pdf

UNODC, *International Framework for Action to Implement the Smuggling of Migrants Protocol* (2011)

www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Framework_for_Action_Smuggling_of_Migrants.pdf

UNODC, *International Framework for Action to Implement the Trafficking in Persons Protocol* (2011)

www.unodc.org/documents/human-trafficking/Framework_for_Action_TIP.pdf

UNODC, *Manual de capacitación básica sobre investigación y enjuiciamiento en materia de tráfico ilícito de migrantes* (2010)

www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/migrant-smuggling/electronic-basic-training-manual-on-investigating-and-prosecuting-smuggling-of-migrants.html

UNODC, *Manual sobre la lucha contra la trata de personas para profesionales de la justicia penal* (2009)

www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/publications.html?ref=menuse#Training_Materials

UNODC, *Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal* (2013)

www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/13-86673_ebook-Spanish.pdf

UNODC, *Training Programme on the Treatment of Child Victims and Child Witnesses of Crime for Law Enforcement Officials* (2015)

www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Training_Programme_on_the_Treatment_of_Child_Victims_and_Child_Witnesses_of_Crime_-_Law_Enforcement.pdf

UNODC, *Training Programme on the Treatment of Child Victims and Child Witnesses of Crime for Prosecutors and Judges* (2015)

www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Training_Programme_on_the_Treatment_of_Child_Victims_and_Child_Witnesses_of_Crime_-_Prosecutors_and_Judges.pdf

UNODC y UNICEF, *Justice in Matters Involving Child Victims and Witnesses of Crime: Model Law and Related Commentary* (2009)

www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Justice_in_matters...pdf

Material de consulta sobre el cierre de casos

ACNUDH/Grupo Mundial sobre Migración, *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations*

www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrincipiosAndGuidelines.pdf

ACNUR, *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern* (2003)

www.refworld.org/docid/4ae9ac93d.html

ACNUR, *Handbook for Repatriation and Reintegration Activities* (2004)

www.refworld.org/docid/416bd1194.html

ACNUR, *Manual - Repatriación voluntaria: protección internacional* (1996)

www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5c6e5f324

ACNUR, *Manual de Reasentamiento del ACNUR* (2011)

www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52a0797c4

OIM, *Counter Trafficking Directory for Embassies and Consulates Staff* (2016)

http://iomfrance.org/sites/default/files/Repertoire_IOM_Version%20finale_interactive.pdf

OIM, *Hacia un enfoque integrado de la reintegración en el contexto del retorno* (2017)

www.iom.int/sites/default/files/our_work/DMM/AVRR/towards-an-integrated-approach-to-reintegration-spanish_final.pdf

OIM, *Handbook for Diplomatic and Consular Personnel on How to Assist and Protect Victims of Trafficking* (2011)

https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/cbss_handbook_for_diplomatic_personnel_2011_en_1.pdf

OIM, *Pre-Departure Orientation / Cultural Orientation* (2004)

http://publications.iom.int/system/files/pdf/pre-departure_orientation.pdf

OIM, *Resolución progresiva de situaciones de desplazamiento* (2016)

https://panama.iom.int/sites/default/files/IOM_PRDS_framework%20spanish.pdf

2.5 HERRAMIENTAS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS FACTORES INDIVIDUALES

Introducción

Por “factores individuales” se entienden los factores relacionados con las personas que aumentan o disminuyen la probabilidad de ser objeto de violencia, explotación o abuso antes, durante o después de la migración. El conjunto de herramientas presentado en esta sección ofrece orientaciones sobre cómo evaluar la influencia de los factores individuales en la vulnerabilidad de las personas mediante los cuestionarios proporcionados.

El uso de los cuestionarios personales puede dar una visión solo parcial de la vulnerabilidad de las personas: la información reunida de esta manera deberá complementarse con la que se recopile mediante las herramientas aplicables a nivel familiar o del hogar, comunitario y estructural. Ello permitirá obtener una comprensión más completa de la vulnerabilidad de las personas, y de la acción e interacción de los factores de los distintos niveles que contribuyen a moldearla. En las Partes 3, 4 y 5, encontrará información sobre la evaluación de los factores familiares o del hogar, comunitarios y estructurales.

Este conjunto de herramientas contiene: a) un examen de los diferentes factores individuales y del modo en que influyen en la vulnerabilidad; b) una serie de cuestionarios que permitirán reunir la información necesaria para evaluar los efectos de los factores individuales en la vulnerabilidad de una persona; y c) orientaciones sobre cómo adaptar y utilizar los cuestionarios.

Factores individuales

La lista de factores descritos en esta sección se basa en la documentación existente sobre la vulnerabilidad a la violencia, la explotación y el abuso, así como en los estudios realizados con ayuda del modelo de los determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes elaborado por la OIM. Muchos de estos factores dependen del contexto, pudiendo ser factores de riesgo en una situación y factores de protección en otra. Los factores individuales examinados en esta sección pueden evaluarse utilizando los cuestionarios del presente conjunto de herramientas.

Con el tiempo, aumentarán sin duda los conocimientos sobre la vulnerabilidad de las personas migrantes y será necesario revisar y actualizar tanto la lista de factores como los cuestionarios.

País de origen/ciudadanía

El país de origen y la ciudadanía de una persona pueden representar un factor de protección o un factor de riesgo de violencia, explotación y abuso, en función de la percepción que se tenga de las personas de ese país o esa ciudadanía en el lugar de que se trate.

Edad

Para las personas de entre 20 años y 50 años aproximadamente, la edad es, en general, un factor de protección. En cambio, para las más jóvenes y las de más edad, que son relativamente más vulnerables, tiende a ser un factor de riesgo. Esto se debe a que los más jóvenes y los más viejos suelen tener un mayor grado de dependencia, ser menos fuertes físicamente o tener una menor movilidad que el grupo de entre 20 años y 50 años de edad y, con frecuencia, están también menos informados, entre otras cosas sobre el mejor modo de defender sus intereses.

Posibilidades de comunicación

La capacidad de hablar, comprender y leer el idioma o los idiomas de un determinado lugar puede ser un factor de protección para las personas, que les permita estar más informadas de lo que está ocurriendo, defender mejor sus intereses y reducir su dependencia de otros. A la inversa, la incapacidad de comunicar en el idioma o los idiomas locales está vinculada a un mayor riesgo.

Situación migratoria

La situación migratoria de una persona puede ser un factor de riesgo, como en el caso de las personas migrantes irregulares, que como tales son más vulnerables a la manipulación y la coacción, o un factor de protección, por ejemplo, por el hecho de ser un ciudadano/a con los mismos derechos legales que todos los demás ciudadanos/as de la comunidad.

Antecedentes migratorios

Una persona que ya haya migrado anteriormente o que tenga amigos o familiares que lo hayan hecho emprenderá más fácilmente una migración, o una nueva migración, porque tendrá una idea concreta de cómo hacerlo. Esto puede estar asociado con un mayor riesgo, si la migración es relativamente peligrosa o no está programada en todos sus detalles (véase, por ejemplo, la explicación relativa a la claridad de los planes migratorios), o con una mayor protección, en la medida en que la persona haya aprendido de la experiencia migratoria anterior propia o de otros.

Trata de personas

Una persona que haya sido víctima de trata, o que conozca a alguien que lo haya sido, puede ser más consciente de los peligros de este fenómeno y, por lo tanto, tener más cuidado de evitarlo. Las personas sin experiencia o conocimiento de la trata de personas podrían correr un riesgo mayor.

Razones para migrar

Hay muchas razones por las que una persona puede decidir migrar, como la falta de oportunidades de trabajo en el lugar de origen, el deseo de huir de un conflicto, de la inseguridad, de la persecución o de un desastre natural, o el intento de obtener asistencia sanitaria. En la medida en que las personas pueden mejorar su situación migrando, las “razones para migrar” constituyen un factor de protección; sin embargo, cuando esas razones inducen a emprender una migración insegura, se relacionan con un aumento del riesgo. Si las personas se ven obligadas a irse de donde están, o si lo hacen en virtud de promesas engañosas, tendrán más probabilidades de caer en una situación de vulnerabilidad debido a su falta de agencia y a la posibilidad de que haya malas intenciones por parte de quienes las obligaron a partir o las engañaron para que lo hicieran. En este caso, las “razones para migrar” serán normalmente un factor de riesgo.

Claridad de los planes migratorios

Las personas deberían tener un plan bien fundamentado y programado para migrar, que incluya el destino previsto, las perspectivas de empleo en ese lugar, y una idea acertada de cómo serán tratadas probablemente durante el viaje y en el lugar de destino (incluidas la seguridad de la comunidad de acogida y su apertura frente a las personas migrantes). Quienes tengan un plan de esta clase serán menos vulnerables que las personas que no hayan programado en detalle la migración o no posean información fiable sobre estos elementos de su migración.

Logística de la migración

La persona o las personas con las que viaja una persona migrante son una consideración importante al evaluar la vulnerabilidad. El hecho de viajar con un amigo/a se relaciona con una mayor protección, mientras que el viaje con un traficante o un tratante de personas supone un aumento del riesgo. De igual forma, algunas maneras de sufragar el viaje, como la disponibilidad de ahorros, son factores de protección, y otras, como el hecho de no tener dinero para pagar el viaje, representan un riesgo. Además, algunos modos de viajar, por ejemplo la migración a pie, aumentan la vulnerabilidad de las personas, mientras que los viajes en avión están asociados con personas menos vulnerables. Por último, el hecho de viajar con la documentación requerida suele relacionarse con una mayor protección, ya que el/la migrante tendrá más libertad de movimiento, incluso para escapar de una situación peligrosa o abusiva. En cambio, si sus documentos están en manos de otro (por ejemplo, de un tratante de personas), el riesgo y la vulnerabilidad serán mayores. Así pues, en general, la “logística de la migración” pone de manifiesto el grado de vulnerabilidad de las personas en virtud de las decisiones que adoptan o que se ven obligadas a adoptar y, de ese modo, el nivel de riesgo al que se exponen en sus viajes migratorios.

Situación física y psicosocial

Hay varios factores de riesgo que se relacionan con la situación física y psicosocial de una persona. Quienes hayan experimentado la violencia, la coacción o el abuso podrán tener secuelas físicas y mentales de esas experiencias. También quienes hayan presenciado actos de ese tipo ejercidos sobre otros pueden haber quedado marcados y correr un mayor riesgo de ser ellos mismos objeto de violencia, explotación o abuso. Las personas que hayan vivido una experiencia negativa importante, como un divorcio o separación, una muerte, o una enfermedad o lesión graves, pueden tener menos acceso a recursos y sufrir efectos psicosociales negativos. Una persona enferma o herida, o una persona con discapacidad, será más vulnerable y menos resiliente que una persona sana.

Redes

La existencia de una sólida red de apoyo es un factor de protección importante, porque significa que la persona tiene a quién recurrir si necesita apoyo material o de otro tipo. A la inversa, el hecho de estar aislado dentro de la propia comunidad es un factor de riesgo, porque no habrá nadie a quién acudir en caso de necesidad.

Educación

El hecho de poseer un nivel de instrucción más elevado es un factor de protección significativo, ya que aumenta la probabilidad de ser capaz de hacer frente a las circunstancias con espíritu crítico y de planificar. Las personas con más formación tienen una mayor capacidad de entender sus derechos y de defenderlos, y un mejor conocimiento de los cauces para hacerlo. También suelen tener más recursos para afrontar las circunstancias adversas y más oportunidades de encontrar un trabajo decente. En cambio, los bajos niveles de instrucción son un poderoso factor de riesgo. Las personas jóvenes que se sienten inseguras en la escuela tienen más probabilidades de abandonarla, lo que a su vez significa que tendrán más probabilidades de ser vulnerables debido a su menor nivel de instrucción.

Situación económica

Un ingreso más estable y de un nivel que permita satisfacer las propias necesidades y cumplir con las responsabilidades respecto de otros se relaciona con una mayor resiliencia ante la violencia, la explotación y el abuso. A la inversa, un ingreso insuficiente o menos estable —por ejemplo por el hecho de trabajar en el sector agrícola de una comunidad propensa a sufrir sequías, o por la falta de competencias para encontrar trabajo en una economía débil— está asociado con una mayor vulnerabilidad y un aumento de los comportamientos de riesgo para conseguir un ingreso. Del mismo modo, el hecho de tener deudas es causa de vulnerabilidad, porque es difícil reembolsar el dinero adeudado y al mismo tiempo satisfacer las propias necesidades económicas inmediatas, y también porque conlleva el riesgo de presiones externas, por ejemplo para exigir el reembolso de la deuda.

Servicios sanitarios, educativos y financieros

El acceso a estos servicios suele estar asociado con una mayor resiliencia. Quienes dispongan de estos servicios tendrán más probabilidades de poder cuidar su salud, obtener educación y acceder con relativa facilidad a servicios financieros, por ejemplo para recibir pagos o efectuar o recibir transferencias de dinero, y reservar dinero para el futuro (es decir, ahorrar).

Albergue

Las personas que no tienen dónde vivir o que tienen una situación muy precaria a ese respecto estarán más fácilmente expuestas a condiciones de vida insalubres, inseguras y de explotación. También tendrán más probabilidades de adoptar decisiones peligrosas, que las expongan a un riesgo mayor.

Raza, grupo étnico y religión

Las personas pertenecientes a ciertas razas, grupos étnicos o religiones pueden ser objeto de violencia, explotación y abuso en algunos contextos, y de un trato preferencial en otros. Por consiguiente, este factor se centra en el modo en que la raza, etnia o religión de una persona puede elevar el riesgo o conferir protección, según el contexto.

Sexo biológico, identidad de género y orientación sexual

Algunos tipos de sexo biológico (como el femenino o el intersexual), algunas identidades de género (como el hecho de ser mujer o no binario) y las orientaciones sexuales distintas de la heterosexual tienden a estar asociados con un aumento del riesgo debido a la persecución, el abuso y la violencia. Por el contrario, el hecho de ser de sexo masculino, hombre y heterosexual es, en general, un factor de protección.

Orientaciones para aplicar y adaptar los cuestionarios sobre los factores individuales

Propósito

Este cuestionario tiene por objeto ayudar a evaluar la influencia de los factores individuales en la vulnerabilidad de las personas. Combinando la información obtenida de esta manera con los datos a nivel familiar o del hogar e interpretando todo ello a la luz del conocimiento contextual más amplio sobre los factores que aumentan la vulnerabilidad o la resiliencia adquirido mediante las herramientas a nivel comunitario y estructural, será posible evaluar la vulnerabilidad a la violencia, la explotación y el abuso de una persona migrante en particular. Además, si esos datos se reúnen a lo largo del tiempo y se vinculan con los de otras zonas geográficas, se podrán comprender las tendencias más generales con respecto a las vulnerabilidades de las personas migrantes en una determinada comunidad y a nivel regional. Ello podría servir de base para la programación de los gobiernos y de las organizaciones y los proveedores de servicios nacionales e internacionales.

El cuestionario tiene cuatro versiones, y la que corresponda utilizar dependerá de la etapa de la migración en que se encuentre la persona: en el lugar de origen/antes de la partida, en tránsito, en el lugar de destino o después del retorno. En conjunto, estas cuatro versiones ofrecen una herramienta amplia e integral destinada principalmente a ser usada en la investigación y como base para la programación. Sin embargo, si durante el proceso se detectan personas vulnerables, estas deben remitirse a las entidades de protección adecuadas. Estas entidades tal vez deseen utilizar el formulario de detección de las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso elaborado por la OIM para determinar las necesidades de protección y asistencia de una persona migrante en particular.

Uso de los cuestionarios

Los cuestionarios pueden utilizarse ya sea en forma impresa o en formato electrónico, con herramientas de análisis como Kobotoolbox o SurveyMonkey. Cuando se utilicen en forma impresa, la información debería traspasarse a una plataforma electrónica para asegurar la durabilidad de los datos reunidos y la posibilidad de emplearlos para entender los cambios a lo largo del tiempo. Ello permitirá también la comparación con otros contextos y lugares y, por lo tanto, el desarrollo de una base de datos comprobados para el análisis a nivel nacional, regional o mundial.

La gran mayoría de las preguntas son cerradas o de selección múltiple. Cuando corresponde, se ha dejado espacio para añadir información o para responder a preguntas abiertas o de desarrollo. Se recomienda que personas encuestadoras o entrevistadoras procuren utilizar una terminología coherente en esos espacios para asegurar la comparabilidad. Por consiguiente, si una persona señala que su fuente de ingresos es el “trabajo en una tienda”, debería emplearse la misma terminología cuando se dé otra respuesta que indique la misma actividad, por ejemplo, “trabajo en una floristería”. En las preguntas a las que se deba responder con una cifra, se recomienda utilizar dígitos en lugar de escribir el número: es decir, por ejemplo, poner “15” en lugar de “quince”.

Todas las versiones del cuestionario tienen campos y preguntas similares, organizados en cuatro secciones: en la sección 1, se registra la información sobre la propia entrevista, y en la sección 2, la información básica sobre la persona entrevistada; la sección 3 está dedicada a reunir información sobre los factores de vulnerabilidad, y la sección 4, a reunir información sociodemográfica. En las presentes orientaciones se informa sobre cómo rellenar todas estas secciones utilizando el lenguaje del cuestionario para personas migrantes en el lugar de origen/antes de la partida, pero las indicaciones se aplican a todas las versiones del cuestionario.

El tiempo de trabajo estimado para la cumplimentación es de 30 minutos, aproximadamente, en el caso del cuestionario para personas migrantes en el lugar de origen/antes de la partida, y de unos 30 minutos a 45 minutos en el de los que se aplican a las personas migrantes en tránsito, en el lugar de destino o que ya han retornado.

Orden de las preguntas

El orden de las preguntas se ha establecido agrupándolas por tema, pero teniendo en cuenta también la buena práctica. Por ejemplo, las preguntas relativas al sexo, la orientación sexual, el origen étnico y otras características relacionadas con la identidad que puedan ser delicadas figuran en la sección 4, “Información sociodemográfica”, al final del cuestionario, porque en general es una buena práctica aplazar esas preguntas hasta que la persona informante haya respondido a otras menos delicadas y se sienta cómodo/a.

Algunas preguntas que parecen repetitivas obedecen al hecho de que la reformulación de una pregunta en otros términos permite verificar la información dada en la respuesta anterior. Por ejemplo, el cuestionario podría incluir las dos preguntas siguientes: “¿Está usted viajando/migrando por decisión propia (no de otra persona)?” y “¿Hay alguien que lo/la esté forzando a viajar/migrar?”. Esto permitirá diferenciar entre las personas que sienten que están migrando porque sus circunstancias del momento no le dejan otra opción y han decidido por su cuenta que la migración es una solución práctica, y aquellas que están migrando porque alguien las ha forzado a hacerlo.

Sección 1: Información sobre la entrevista

Esta sección comprende la información de identificación del cuestionario y debe ser rellenada por el encuestador.

- 1.1. Código de la persona encuestadora:** Es importante establecer y aplicar un sistema que permita identificar a la persona que rellenó cada cuestionario. De este modo, se podrán detectar los errores sistemáticos que pueda estar cometiendo un/a encuestador/a, como el hecho de no rellenar algunas secciones correctamente o de saltarse algunas preguntas delicadas.
- 1.2. Fecha:** La fecha debe introducirse siempre en el mismo formato, por ejemplo [dd-mm-aaaa], en cuyo caso el 22 de mayo de 2019 figurará como [22-5-2019].

- 1.3. Idioma de la entrevista:** El idioma utilizado en la entrevista puede ser el mismo del cuestionario o un idioma diferente. Esta información será importante si hay incoherencias en las traducciones de los distintos encuestadores.
- 1.4. Lugar de celebración de la entrevista:** Es importante especificar el lugar en que se celebró la entrevista, ya que ello facilitará el análisis y la comparación entre diferentes comunidades. El sistema de denominación de los lugares debe ser preciso, para evitar la mala interpretación de los datos.
- 1.5. País de la entrevista:** Esta información es un identificador más de la entrevista y puede ser útil al analizar encuestas de diferentes países y para la comparación entre países.

Sección 2: Información básica

Esta sección comprende la información básica sobre el entrevistado.

- 2.1. País de origen del/de la informante y 2.2. Ciudadanía del/de la informante:** Estos datos sirven de base para evaluar la situación migratoria de la persona. El hecho de encontrarse en un país del que no se es ciudadano/a suele constituir un factor de vulnerabilidad, si no se goza de los mismos derechos que los nacionales del país.
- 2.2. Edad:** Este elemento permite identificar a los niños, niñas o adolescentes que puedan necesitar una protección específica adicional y para los que además sea preciso obtener la autorización de uno de los padres o de un tutor/a antes de poder continuar con la entrevista.
- 2.3. Idioma(s) hablado(s):** El hecho de hablar más de un idioma puede ser un factor de protección cuanto se migra a países en que el propio idioma no es el idioma oficial ni un idioma de uso común.

Sección 3: Factores de vulnerabilidad individuales

Esta sección consta de dos partes: una se refiere a la situación migratoria y a los antecedentes e intenciones con respecto a la migración, así como a los conocimientos/la preparación del informante, y la otra a las circunstancias personales y a la historia familiar o del hogar. Las preguntas de estas dos subsecciones ayudan a determinar la presencia de diferentes factores que influyen en la vulnerabilidad de la persona migrante a la violencia, la explotación y el abuso.

Sección 3A: Migración: situación, antecedentes e intenciones, conocimientos y preparación

Las preguntas de esta sección se refieren a la situación y los antecedentes migratorios del/ de la informante, así como a su conocimiento y conciencia de las condiciones en que tendrá lugar su migración.

3.1. ¿Cuál es su situación migratoria actual en este país?

Definiciones comunes de los principales términos:

- Solicitante de asilo o del estatuto de refugiado: Persona que busca protección contra la persecución o un daño grave en un país distinto del suyo y que está a la espera de una decisión sobre su solicitud del estatuto de refugiado en virtud de los instrumentos nacionales e internacionales pertinentes.
- Solicitante de asilo (aceptado) o refugiado: Persona que, a raíz de un temor justificado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, debido a ese temor, no quiere recurrir a la protección de ese país.
- Solicitante de asilo o del estatuto de refugiado, rechazado: Persona que ha solicitado el estatuto de refugiado en virtud de los instrumentos nacionales e internacionales pertinentes, pero cuya solicitud ha sido denegada y no tiene ninguna otra solicitud pendiente.
- Ciudadano/a: Persona reconocida por la costumbre o por la ley como miembro legal de un país.
- Residente extranjero: Persona a la que se ha otorgado la autorización de vivir en el país (permiso de residencia).
- Estudiante extranjero: Nacional extranjero/a al que se ha otorgado la autorización de vivir en el país con fines de estudio (visado de estudiante).

- Trabajador/a extranjero/a (temporal): Nacional extranjero/a al que se ha otorgado la autorización de vivir en el país con fines laborales (permiso de trabajo).
- Migrante irregular (por entrada irregular): Persona que entró en el país sin autorización.
- Migrante irregular (por vencimiento del permiso/visado): Persona que entró en el país con una autorización pero que no lo abandonó cuando tendría que haberlo hecho.
- Migrante regular (libre circulación): Persona que tiene derecho a estar en un país en virtud de un acuerdo de libre circulación.
- Apátrida: Persona que no tiene la nacionalidad o ciudadanía de ningún Estado en virtud de las leyes vigentes.

3.2. ¿Con anterioridad, se ha trasladado alguna vez a otro país o a otra región de su país?

El objeto de esta pregunta es entender si el/la informante tiene antecedentes migratorios, lo que puede ser un factor de protección (si posee conocimientos/información sobre el proceso y la ruta) o un factor de riesgo (si está decidido a migrar a pesar de haber tenido experiencias negativas en el pasado, e incluso de haber sufrido violencia, explotación y abuso). Las subpreguntas permiten establecer un resumen más detallado del historial migratorio de la persona.

3.3. ¿Ha sido detenido alguna vez por servicios gubernamentales o policiales por algún motivo?

El hecho de haber sido detenido en el pasado tiende a aumentar la vulnerabilidad en general.

3.4. ¿Conoce a alguien que haya sido víctima de trata de personas?

El hecho de conocer a víctimas de la trata puede indicar una alta prevalencia de este fenómeno en la comunidad y, por lo tanto, una mayor vulnerabilidad de esa persona migrante en particular.

3.5. ¿Qué país o región de su país es su destino previsto?

Esta pregunta puede ayudar a determinar en qué medida el/la informante tiene planes claros para la migración y si está optando por migrar a lugares de mayor o menor riesgo y por rutas de mayor o menor riesgo.

3.6. ¿Por qué tiene la intención de migrar o abandonar el hogar?

Esta pregunta tiene por objeto entender mejor de qué manera y por qué la persona migrante ha decidido partir. Muchas de las opciones citadas se relacionan con la vulnerabilidad de la persona migrante (como la del abandono del hogar debido un desastre natural) o con la trata de personas (como la de la promesa de un trabajo). Sin embargo, cada contexto es diferente y las tendencias cambian con el tiempo, de modo que los datos deberán interpretarse teniendo en cuenta el contexto para entender si la razón o las razones de la partida deben o no considerarse un indicador de vulnerabilidad de la persona migrante.

3.7. ¿Va usted a viajar o migrar por decisión propia (no de otra persona)?

3.8. ¿Hay alguien que lo esté forzando a viajar o migrar?

Conjuntamente, estas dos preguntas tienen por objeto entender si la persona ha tomado la decisión de viajar por voluntad propia o no. La segunda pregunta informa sobre dos situaciones posibles: una en que otro individuo o un grupo están forzando a la persona a migrar, por ejemplo mediante amenazas o mediante el uso de la fuerza, la violencia, la intimidación o el endeudamiento; y otra en que la persona migrante siente que no tiene más alternativa que migrar, por ejemplo debido a la inseguridad, la pobreza o el cambio climático, pero en que ningún individuo o grupo está intentando intimidarlo u obligarlo por coacción o de alguna otra manera a migrar.

3.9. ¿Considera usted que le han mentado, embaucado, manipulado o endeudado, o le han hecho falsas promesas o engañado de alguna otra forma para forzarlo a viajar o migrar?

Una respuesta positiva a esta pregunta puede ser un indicador de trata de personas.

3.10. ¿Con quién viajará?

La mayoría de las opciones de esta respuesta se relacionan con la posible vulnerabilidad de la persona migrante (por ejemplo, si viajará solo) o con la trata de personas (por ejemplo, si viajará con un agente o empleador). Sin embargo, cada contexto es diferente y las tendencias cambian con el tiempo, de modo que los datos deberán

interpretarse teniendo en cuenta el contexto para entender si la persona con la que tiene previsto viajar el o la migrante representa un indicador de trata o de vulnerabilidad.

3.11. ¿Cómo llegará hasta el destino previsto?

La forma de viajar puede ser una indicación de vulnerabilidad (por ejemplo, si lo va a hacer caminando).

3.12. ¿Cómo piensa pagar su viaje?

El hecho de no tener los recursos necesarios para costearse el viaje puede ser un indicador de vulnerabilidad, ya que la persona puede estar planificando pedir dinero prestado o trabajar por el camino, posiblemente en condiciones de explotación.

3.13. ¿Partirá con los documentos de viaje necesarios o tendrá acceso a ellos en alguna parte del trayecto?

En general, no poseer documentos o no tener acceso a ellos es un indicador de vulnerabilidad de la persona migrante, ya que tendrá más probabilidades de ser sometido a explotación u otras prácticas nocivas, incluida la trata de personas. Sin embargo, las particularidades del contexto también son importantes para entender si es o no probable que la falta de documentos aumente la vulnerabilidad, lo que indica nuevamente la importancia de la interpretación contextual de las respuestas.

3.14. ¿Entiende usted el idioma o los idiomas del destino previsto?

3.15. ¿Habla usted el idioma o los idiomas del destino previsto?

3.16. ¿Es capaz de leer el idioma o los idiomas del destino previsto?

La incapacidad de entender, hablar o leer el idioma es un indicador de vulnerabilidad de la persona migrante, ya que reduce sus posibilidades de obtener o comunicar información.

3.17. ¿Entiende usted el idioma o los idiomas de los países o regiones que cruzará en tránsito para llegar al destino previsto?

3.18. ¿Habla usted el idioma o los idiomas de los países o regiones que cruzará en tránsito para llegar al destino previsto?

3.19. ¿Es capaz de leer el idioma o los idiomas de los países o regiones que cruzará en tránsito para llegar al destino previsto?

La incapacidad de entender, hablar o leer el idioma es un indicador de vulnerabilidad de la persona migrante, ya que reduce sus posibilidades de obtener o comunicar información.

3.20. ¿Cree tener las competencias o la formación necesarias para conseguir un empleo en el destino previsto?

Esta pregunta tiene por objeto entender el grado de preparación de la persona para la migración planificada. El hecho de no conocer las competencias o la formación requeridas es un indicador de vulnerabilidad de la persona migrante, al igual que el hecho de que crea o sepa que no está cualificado.

3.21. ¿Cuán peligroso cree que será el viaje o el proceso de migración?

Esta pregunta también apunta a entender el grado de preparación de la persona para la migración planificada.

3.22. ¿Piensa usted que podría ser objeto de algún tipo de violencia, explotación o abuso durante el viaje hasta su país o región de destino?

3.23. ¿Piensa usted que podría ser testigo de algún tipo de violencia, explotación o abuso durante el viaje hasta su país o región de destino?

Al igual que la pregunta anterior, estas dos preguntas tienen por objeto entender cuán preparada está la persona para la migración planificada. Estas preguntas permiten determinar también el grado de riesgo que la persona está dispuesta a asumir, lo que puede ser un indicador de vulnerabilidad.

3.24. ¿Cuán amables u hostiles hacia las personas migrantes o extranjeros piensa usted que serán las personas del país o la región adonde desea migrar o trasladarse?

Esta pregunta también tiene por objeto entender cuán preparada está la persona para la migración planificada, y cuánto sabe sobre el destino previsto.

3.25. ¿Piensa usted que podría ser objeto de discriminación en el destino previsto?

Como las anteriores, esta pregunta apunta a entender cuán preparada está la persona para la migración planificada, pero también qué grado de riesgo está dispuesta a asumir, y puede ser un indicador de vulnerabilidad.

Sección 3B: Circunstancias personales y contexto familiar o del hogar

Las preguntas de esta sección se refieren a las circunstancias personales del/de la informante y también a las de su familia u hogar, en la medida en que puedan repercutir en sus decisiones, sus recursos y su vulnerabilidad.

3.26. ¿Es usted objeto de algún tipo de violencia, explotación o abuso

Una persona que responda afirmativamente a esta pregunta no solo es posible que necesite asistencia y protección, sino que también puede estar más dispuesta a emprender una migración peligrosa como estrategia para salir de la situación en que se encuentra, lo que será un indicador de vulnerabilidad.

3.27. ¿Se ha visto afectado recientemente (en los últimos tres años) por alguna de las situaciones siguientes?

Las opciones comprenden todas las situaciones de inestabilidad familiar, que pueden ser indicadores de vulnerabilidad.

3.28. ¿Tiene alguna discapacidad física o mental?

Una respuesta afirmativa puede indicar un factor de riesgo.

3.29. ¿Tiene actualmente alguna enfermedad o lesión, o alguna necesidad médica?

A yes answer may constitute a risk factor.

3.30. ¿Se siente usted discriminado/a?

La discriminación puede ser por motivos de identidad de grupo (como el género, la raza, el origen étnico, la religión o el idioma) o debido a características personales (como una discapacidad o la clase socioeconómica). Una respuesta afirmativa a esta pregunta puede indicar un factor de riesgo, según el contexto.

3.31. ¿Se siente aislado/a del resto de la comunidad?

La falta de conexión social y de redes sociales puede ser un indicador de vulnerabilidad.

3.32. Si tiene menos de 16 años, ¿está asistiendo a la escuela?

La no escolarización de niños, niñas y adolescentes en edad escolar puede ser un indicador de vulnerabilidad. Por ello, es importante entender por qué no asisten a la escuela. Además, las escuelas no siempre son lugares seguros para los niños, niñas y adolescentes, por lo que es importante comprender también si se sienten seguros en ellas. De no ser así, pueden necesitar asistencia y protección.

3.33. ¿Cuál es el nivel de instrucción más alto que ha cursado?

Ninguna instrucción o un nivel inferior a la enseñanza primaria es un indicador de vulnerabilidad de la persona migrante. Obsérvese que el cuestionario ofrece la opción de marcar que un nivel se ha “cursado parcialmente”, para evitar respuestas imprecisas.

3.34. ¿Tiene usted actualmente una fuente de ingresos?

3.35. ¿Cuál es su principal fuente de ingresos?

La falta de una fuente de ingresos es un factor de vulnerabilidad, como también lo es una fuente de ingresos no estable o insegura. Además, algunos de los sectores concretos mencionados en la pregunta —trabajo en una fábrica; empleo doméstico; prostitución o trabajo relacionado con el sexo; silvicultura, agricultura y pesca; y minería y construcción— suelen ser sectores de alto riesgo.

3.36. ¿Tiene usted alguna deuda?

Toda deuda personal es un factor de riesgo. El endeudamiento con un agente, un traficante, un tratante de personas, una agencia de contratación o un empleador es una indicación de vulnerabilidad a la trata de personas. La existencia de presiones o de coacción, sea quien sea el acreedor, es un indicador de vulnerabilidad al abuso y la explotación.

3.37. ¿Tiene usted acceso a servicios de salud?

3.38. ¿Tiene usted acceso a servicios de educación?

3.39. ¿Tiene usted acceso a servicios financieros?

Una respuesta negativa a cualquiera de estas preguntas puede ser un indicador de vulnerabilidad. La expresión “servicios financieros” significa servicios bancarios tales como cuentas de ahorro o créditos personales, sean estos ofrecidos por un banco o no, salvo si están en manos de elementos delictivos.

3.40. ¿Considera usted que está bien informado sobre sus derechos relativos al trabajo, la vivienda, la educación, la seguridad personal, la condición jurídica, el trato con la policía/las autoridades de frontera/los militares, los documentos de identidad, etc.?

La falta de conocimientos e información sobre estos derechos es un factor de riesgo.

3.41. ¿Está usted actualmente sin techo?

Una respuesta afirmativa es un indicador de vulnerabilidad de la persona migrante.

3.42. ¿Con quién o dónde vive?

Esta pregunta tiene por objeto obtener información sobre la unidad familiar del/de la entrevistado/a. La vida en un albergue o una pensión puede ser un indicador de vulnerabilidad.

3.43. ¿Con cuántas personas vive (sin contarse a sí mismo)?

3.44. ¿Pertenece(n) todos los que viven con usted a su familia u hogar?

La vida en un lugar hacinado puede ser un indicador de vulnerabilidad. Del mismo modo, el hecho de formar parte de un hogar numeroso compuesto por muchos familiares puede indicar mayores responsabilidades económicas. Si el/la informante no sabe con cuántas otras personas vive, esta puede ser una indicación de trata. NOTA: la expresión “familia u hogar” puede referirse a situaciones ligeramente diferentes según el contexto sociocultural de que se trate. Por lo general se refiere a un grupo de personas unidas por lazos familiares (ya sea “de sangre” o por razón de matrimonio o de adopción) y que viven habitualmente en la misma vivienda. Sin embargo, según las costumbres locales, un hogar puede incluir a algunas personas no emparentadas con la familia pero que tengan vínculos afectivos estrechos con ella (como amigos íntimos de la familia), que a veces participan en la adopción de decisiones del grupo y contribuyen a sus recursos o tienen acceso a ellos. En otras situaciones, el hogar incluye a personas con vínculos familiares estrechos que no viven habitualmente en la misma vivienda pero que participan en la adopción de decisiones y contribuyen a los recursos del grupo o tienen acceso a ellos. Deberá utilizarse el sentido habitual de esta expresión en el contexto de que se trate.

3.45. ¿Es usted el único/a o el/la principal proveedor/a de su familia u hogar?

3.46. ¿Bastan sus ingresos/recursos para proveer a su familia u hogar de suficientes alimentos, agua limpia y una vivienda?

El hecho de ser el/la único/a o el/la principal proveedor/a no es en sí mismo un indicador de vulnerabilidad de la persona migrante. Sin embargo, si una persona es responsable de un hogar y no puede cumplir sus responsabilidades, ese es un factor de riesgo.

3.47. ¿Tiene usted una responsabilidad económica con respecto a personas no pertenecientes a su familia u hogar?

3.48. ¿Son suficientes sus ingresos o recursos para cumplir sus obligaciones respecto de esas personas no pertenecientes a su familia u hogar?

El hecho de tener una responsabilidad económica con respecto a personas no pertenecientes a la familia u hogar no es en sí mismo un indicador de vulnerabilidad. Sin embargo, si una persona es responsable de otras y no puede cumplir sus responsabilidades, ese es un factor de riesgo.

Sección 4: Información sociodemográfica

Las preguntas de esta sección tienen por objeto determinar las características personales y/o grupales referentes a la identidad que pueden estar asociadas con una mayor vulnerabilidad. La medida en que cada una de estas características sea un factor de protección o de riesgo dependerá del contexto. En el proceso ulterior de interpretación de estos datos, el conocimiento contextual ayudará a evaluar si se trata de indicadores de vulnerabilidad o no. Muchas de las preguntas pueden ser también de carácter particularmente delicado, según la situación de que se trate; consulte la sección titulada “Adaptación de los cuestionarios a diferentes contextos socioculturales” del presente conjunto de herramientas.

4.1. Raza/grupo étnico: La raza o el origen étnico pueden o no ser rasgos de importancia social en el contexto de que se trate, y no todos los/las informantes estarán familiarizados con estos conceptos. Las definiciones comunes son las siguientes:

- Raza: En la mayoría de los casos, este término se refiere a algún rasgo externo de la persona, como el color de la piel, la textura del pelo o la forma de la nariz, pero también puede referirse a su ascendencia, además del aspecto. Según el contexto, la raza puede definirse, por ejemplo, como blanca, negra, asiática, africana, afrodescendiente o indígena.
- Grupo étnico: Este término se refiere comúnmente a una identidad de grupo basada en un conjunto de características sociales y culturales compartidas, que pueden incluir el idioma, la religión y prácticas sociales como las costumbres nupciales. Como ejemplos cabe mencionar las etnias igbo, zulú, han, kikuyu, mong, mapuche, zapoteca y vasca

La pertenencia a una raza o grupo étnico no es en sí misma un indicador de vulnerabilidad. Sin embargo, según el contexto, puede ser un factor de protección, si se trata de una identidad privilegiada, o un factor de riesgo, si se trata de una identidad marginada.

4.2. Religión: Como en el caso de los grupos étnicos, la pertenencia a una determinada religión puede ser un factor de protección o de riesgo, según el contexto. La lista proporcionada en el cuestionario no es exhaustiva. Si la religión de la persona no figura entre las opciones mencionadas, introduzca su denominación en el epígrafe “Otra”.

4.3. ¿Cuál es su sexo biológico?

4.4. ¿Cuál es su identidad de género?

Aunque para la mayoría de las personas estos dos conceptos son intercambiables, el hecho de haber “nacido” de sexo masculino pero de identificarse con una mujer, o viceversa, suele ser un fuerte indicador de vulnerabilidad.

4.5. ¿Se identifica usted como heterosexual?

Si la respuesta es negativa, es probable que la persona se identifique como lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual o queer (LGBTQ), lo que es un indicador de vulnerabilidad.

Recopilación de datos responsable

Muchas de las preguntas formuladas en este cuestionario se centran en temas que son muy personales o sumamente delicados. Por lo tanto, hay que tener especial cuidado de respetar el principio de “no hacer daño” a lo largo de toda la participación de los/las informantes en el proceso, en particular protegiendo su anonimato. Además, si durante la entrevista se determina que una persona es vulnerable y necesita asistencia, debe ser remitida a la instancia protectora apropiada. Los encuestadores deberían estar debidamente capacitados para aplicar estas directrices.

Adaptación de los cuestionarios a diferentes contextos socioculturales

Puede ser tentador evitar formular preguntas sobre los temas que son un tabú social. Por ejemplo, en los contextos en que la homosexualidad es ilegal o en que las relaciones sexuales antes o fuera del matrimonio son causa de ostracismo, puede ser incómodo preguntar a los/las informantes por su orientación sexual, o si tienen hijos o hijas, cuando han declarado que no están casados. A pesar de ello, es necesario formular estas preguntas. De hecho, no recabar esta información supondría no reunir datos sobre los factores que precisamente ponen a esas personas en situación de riesgo y, por lo tanto, no poder orientar la programación destinada a protegerlos. Además, la exclusión de estas preguntas reduciría la comparabilidad de los datos de las distintas regiones y, de este modo, menoscabaría la posibilidad de elaborar opciones de programación adecuadas a nivel mundial.

A fin de reducir la probabilidad de ofender al/ a la informante, las preguntas que pueden ser más delicadas se han colocado hacia el final del cuestionario, para que se planteen cuando ya se haya establecido una relación entre el/la informante y el/la encuestador/a. Aun así, dado que cada contexto sociocultural tiene sus características peculiares, es posible que algunos temas sean más o menos delicados según el lugar de que se trate. Por ello, será importante utilizar estrategias que reduzcan al mínimo la posibilidad de ofender al/ a la informante o de que otra persona escuche la respuesta. Algunas formas de hacerlo son las siguientes:

- Comenzar todas las entrevistas explicando al/ a la informante que sus respuestas serán confidenciales y que puede negarse a responder a cualquiera de las preguntas o decidir dar por terminada la entrevista en cualquier momento.
- Al llegar a las preguntas delicadas, tranquilizar nuevamente al/ a la informante con frases como las siguientes: “Sabemos que las personas que no se ajustan a las expectativas sociales son normalmente más vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso, y por ello necesito hacerle algunas preguntas delicadas. Le repito que sus respuestas serán confidenciales y que no es mi intención ofenderle en modo alguno”.
- Introducir las preguntas que puedan ser delicadas con una frase como “Sin ningún ánimo de ofender...” o una expresión análoga.

Siempre que sea factible, la entrevista deberá realizarse en un espacio privado.

En muchos casos, habrá términos específicos que sean difíciles de traducir, en el sentido de que es posible que no exista en el idioma local una palabra que equivalga exactamente al concepto, como en el caso de “familia u hogar”, “identidad de género” o “heterosexual”. Otras expresiones, por ejemplo “comportamiento sexual de riesgo” o “economía informal”, también tendrán que explicarse de un modo que tenga en cuenta las sensibilidades sociales pero que sea conceptualmente exacto. En otras palabras, aunque los términos tengan un equivalente lingüístico exacto, no siempre se utilizarán o entenderán del mismo modo. En todos los casos posibles, hemos ofrecido orientación sobre el significado de las expresiones dentro del propio cuestionario. Aun así, una parte de la terminología podría no ser de uso común en determinados contextos. En esas situaciones, será importante buscar una palabra o una frase que transmitan la idea que el cuestionario intenta analizar. En este esfuerzo, es esencial que los términos locales utilizados no tengan nunca un carácter moralizante o peyorativo.

Cuestionarios

Los siguientes cuestionarios pueden descargarse del sitio web de la OIM (www.iom.int):

- Cuestionario personal para personas migrantes en el lugar de origen/antes de la partida
- Cuestionario personal para personas migrantes en tránsito
- Cuestionario personal para personas migrantes en el lugar de destino
- Cuestionario personal para personas migrantes que retornaron

PROTECCIÓN Y ASISTENCIA
PARA LAS PERSONAS MIGRANTES
VULNERABLES A LA VIOLENCIA,
LA EXPLOTACIÓN Y EL ABUSO:
ASISTENCIA A NIVEL DE LA FAMILIA
Y DEL HOGAR

PARTE 3

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	117
3.1 DETERMINANTES DE LA VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS MIGRANTES A NIVEL DE LA FAMILIA Y EL HOGAR.....	117
Los conceptos de familia y hogar	117
Determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes a nivel de la familia y del hogar.....	118
3.2 ASISTENCIA A NIVEL DE LA FAMILIA U HOGAR PARA LAS PERSONAS MIGRANTES VULNERABLES A LA VIOLENCIA, LA EXPLOTACIÓN Y EL ABUSO	119
Principios de la programación.....	119
Actores participantes en la programación a nivel de la familia y del hogar.....	120
Ampliación de la asistencia a nivel individual.....	121
Programación de la protección social.....	134
Actividades de fomento del capital social.....	137
3.3 MATERIAL DE CONSULTA PARA LA PARTE 3	139
3.4 HERRAMIENTAS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS FACTORES FAMILIARES Y DEL HOGAR.....	141
Introducción	141
Orientaciones para aplicar y adaptar los cuestionarios sobre los factores familiares y del hogar	143
Cuestionarios.....	148

INTRODUCCIÓN

La Parte 3 del presente Manual se centra en los factores que determinan la vulnerabilidad de las personas migrantes a nivel de la familia u hogar y en las respuestas programáticas adecuadas para mitigar y combatir los factores de vulnerabilidad en ese plano. En esta Parte se examinan los conceptos de familia y hogar, y los modos en que las familias y los hogares contribuyen a la vulnerabilidad o a la resiliencia. Se exponen los principios de la programación que deberían aplicarse en toda intervención a nivel familiar o del hogar y se describen diversas formas de programación que permiten reducir la vulnerabilidad a ese nivel. Por último, se examinan en detalle los temas del albergue y el alojamiento; el agua, el saneamiento y la higiene; la alimentación y la nutrición; la seguridad personal; la salud y el bienestar; la educación y la capacitación; los medios de vida, el empleo y la generación de ingresos; la protección social; y las actividades de fomento del capital social.

La orientación proporcionada en la Parte 3 está destinada principalmente a los gestores de casos que prestan asistencia y apoyo directos a personas migrantes vulnerables, ya que la consideración de los factores familiares y del hogar suele ser un elemento clave en la elaboración y aplicación de los planes de protección y asistencia individuales. También está dirigida a los gestores de casos, proveedores de servicios y agentes de desarrollo que participan en la atención centrada en la familia o el hogar; los educadores, el personal sanitario, los agentes de desarrollo comunitario, las instituciones religiosas y las administraciones locales.

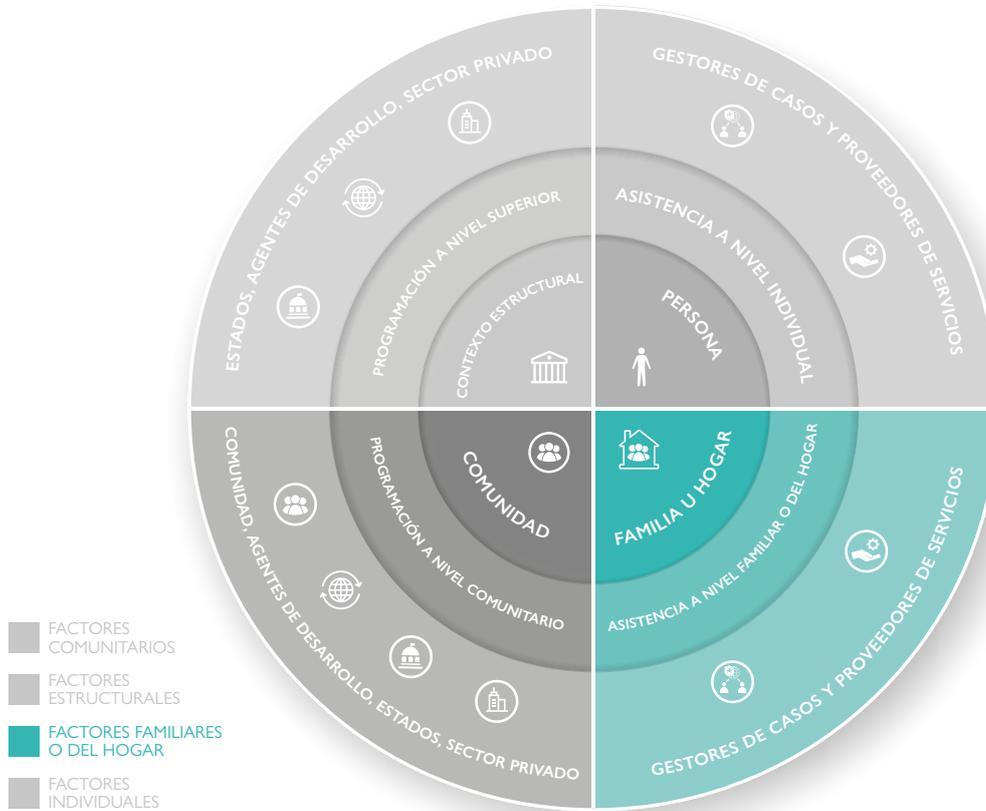


Figura 3.1

Respuestas programáticas y actores pertinentes a nivel de la familia y el hogar

3.1 DETERMINANTES DE LA VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS MIGRANTES A NIVEL DE LA FAMILIA Y EL HOGAR

Los conceptos de familia y hogar

El concepto de “familia” está estrechamente entrelazado con el concepto de “hogar”, hasta el punto de que en muchos casos son sinónimos. Ambos se refieren a un conjunto de dos adultos unidos en matrimonio o en una relación equivalente, con o sin hijos, que comparten una misma vivienda. Los padres son comúnmente los principales proveedores y los que adoptan las decisiones, y son mutuamente responsables del bienestar del otro y, en forma

conjunta, del bienestar de los hijos, si los tienen. Por lo general, existe una relación jerárquica entre los adultos y los hijos, especialmente en la infancia de estos, pero con frecuencia también hasta bien entrados en la edad adulta. Sin embargo, en diferentes contextos culturales, el concepto de familia o de hogar puede incluir a otras personas emparentadas pero que viven en otra parte, o no emparentadas pero que viven en la misma casa. Por ejemplo, en muchas sociedades los límites de la familia u hogar se extienden hasta los hermanos adultos y sus hijos (ya sea adultos o menores de edad), los padres ancianos y los tíos, que, aunque vivan en otras casas e incluso en otros lugares siguen vinculados a la familia en lo que respecta, por ejemplo, a la adopción de decisiones, el uso compartido de los recursos y las responsabilidades mutuas.

Los términos familia y hogar pueden cobrar un significado nuevo en el contexto de la migración. Las personas migrantes que están lejos de su lugar de origen comparten a veces el alojamiento con amigos, o alquilan un apartamento junto con extraños, o viven —ya sea solos o con familiares— en albergues para personas migrantes o refugiadas, junto con personas desconocidas. Algunos, especialmente las personas trabajadoras migrantes temporales, viven a menudo en alojamientos proporcionados por el empleador, que comparten con otras personas migrantes en la misma situación. En todas estas circunstancias, las condiciones de vida y las relaciones con las demás personas residentes en el mismo alojamiento pueden constituir ya sea factores de riesgo o factores de protección, de forma análoga a lo que conlleva la idea tradicional de la familia o el hogar, aun cuando las circunstancias sean bastante diferentes.

En el presente manual se utiliza la expresión combinada “familia u hogar” para dar cabida a las variaciones locales en el uso de ambos términos y, de ese modo, aumentar al máximo la inclusividad.

Determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes a nivel de la familia y del hogar

Los factores familiares o del hogar se relacionan con las circunstancias de cada persona y de los demás miembros de la familia o el hogar; con el lugar que ocupa y la función que cumple cada una de ellas en ese entorno; y con las historias y experiencias de la familia o el hogar. Las familias son factores especialmente importantes en la determinación de la vulnerabilidad y la resiliencia, ya que por lo general son la primera instancia a la que recurren las personas que necesitan apoyo, en particular los niños, las niñas, los y las adolescentes. Todos los miembros de la familia y el hogar son titulares de derechos y la medida en que se respeten esos derechos influirá en el impacto de los factores familiares o del hogar en la vulnerabilidad o la resiliencia.

Son factores familiares o del hogar, por ejemplo, el tamaño de la familia, la estructura del hogar, la situación socioeconómica, los antecedentes migratorios, el empleo, los medios de sustento, los niveles de instrucción, la discriminación por motivos de género o de edad y la dinámica familiar, así como el grado de participación en las redes familiares y otras redes sociales (el capital social).

Las familias y los hogares pueden constituir tanto factores de riesgo como de protección contra la violencia, la explotación y el abuso. Los factores de riesgo comprenden la violencia interpersonal entre miembros de la familia, los hogares encabezados por niños, niñas o adolescentes u hogares monoparentales, y los antecedentes de comportamientos migratorios peligrosos. Los factores de protección incluyen la existencia de un entorno de apoyo dentro del hogar, la distribución equitativa de los recursos y las oportunidades entre los niños, las niñas y adolescentes y un ingreso suficiente para atender tanto a las necesidades básicas como a las principales aspiraciones de todos los miembros de la familia.

En la sección sobre las herramientas para la evaluación de los factores familiares o del hogar figura un examen más detallado de estos factores.

Interrelaciones de los factores individuales, familiares y del hogar, comunitarios y estructurales

No siempre es fácil distinguir los factores de riesgo y de protección a nivel de la familia u hogar de los que actúan a nivel individual. Esto se debe a que los hogares y familias están compuestos por personas; por lo tanto, los factores individuales, como la edad y el sexo de los miembros de la familia o el hogar, afectan a la dinámica de toda la unidad. Del mismo modo, los factores familiares o del hogar, como el tamaño y la estructura del hogar, repercuten en la vulnerabilidad o resiliencia de cada uno de sus miembros ante la violencia, la explotación y el abuso. Al evaluar los factores de riesgo y de protección ya sea de las personas o de las familias u hogares para los fines de la programación de la protección y la asistencia, un análisis completo a ambos niveles ofrecerá un cuadro más completo y permitirá orientar mejor la intervención. Además, tanto las personas como las familias se ven afectadas por su entorno social más amplio. Por lo tanto, la intervención debería tener en cuenta también las evaluaciones a nivel comunitario y estructural.

3.2 ASISTENCIA A NIVEL DE LA FAMILIA U HOGAR PARA LAS PERSONAS MIGRANTES VULNERABLES A LA VIOLENCIA, LA EXPLOTACIÓN Y EL ABUSO

Los servicios de protección y asistencia a nivel de la familia u hogar se organizan con el fin de reducir la vulnerabilidad de una determinada persona a la violencia, la explotación o el abuso en el contexto migratorio cuando hay indicaciones de que los factores familiares y del hogar están contribuyendo a esa vulnerabilidad y es posible movilizar algunos factores de protección para ayudar a la persona a evitar la violencia, la explotación o el abuso, o a resistir a estas situaciones, hacerles frente o recuperarse. Los servicios de protección y asistencia a nivel de la familia u hogar pueden organizarse también para reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia de las familias y los hogares en su conjunto. Las intervenciones a este nivel pueden requerir enfoques a más corto o más largo plazo, según los factores de riesgo particulares que sea preciso mitigar.

Principios de la programación

Dado que las familias o los hogares están compuestos por personas, los principios de la asistencia examinados en la Parte 2 del presente Manual se aplican también a la programación a nivel de la familia u hogar. Sin embargo, es importante observar que los integrantes de una familia u hogar ocuparán probablemente diferentes posiciones y tendrán distintas capacidades. Por ejemplo, es posible que las personas mayores de la familia o el hogar tengan una posición de poder y que los miembros más jóvenes les deban obediencia; que los que ganen ingresos más altos tengan más posibilidades de participar en la adopción de decisiones; o que los miembros femeninos de la familia u hogar queden excluidos de ciertos tipos de actividades o del acceso a determinados recursos, como la participación en la educación, la generación de ingresos y las actividades sociales. Por consiguiente, es necesario entender la posición de cada miembro de la familia u hogar y la relación entre todos ellos y asegurarse de que los intereses de todas las personas sean objeto de la debida atención y consideración.

Pero las familias o los hogares funcionan asimismo como unidades sociales separadas de las demás y con su dinámica interna propia, por lo que hay también otros principios que deben tenerse en cuenta en las intervenciones a ese nivel. Los principios de la programación a nivel de la familia u hogar que se describen a continuación deberían leerse conjuntamente con los principios de la asistencia a nivel individual expuestos en la [página 29](#) de la Parte 2.

Enfoque centrado en la familia – este principio focaliza la atención en la unidad familiar y propugna la interacción con la familia y la preservación de ésta en todos los casos posibles¹. Así pues, el enfoque centrado en la familia defiende el derecho a la vida familiar y el principio de la preservación de la unidad familiar. Sus principales componentes son: a) el trabajo con la unidad familiar para velar por la seguridad y el bienestar de todos sus miembros; b) el fortalecimiento de la capacidad de las familias de buscar y aplicar soluciones; c) la colaboración con los miembros de la familia y su empoderamiento para que puedan participar en todas las decisiones que sea necesario adoptar; d) la creación de relaciones basadas en la confianza, el respeto, la honestidad y la comunicación franca; e) la prestación de servicios individualizados, flexibles, pertinentes y que respondan a las necesidades de cada familia; y f) la vinculación de las familias con redes de apoyo y servicios comunitarios².

Enfoque basado en los puntos fuertes – este enfoque tiene en cuenta que todas las personas y familias tienen puntos fuertes, recursos o herramientas que pueden utilizar para superar las dificultades. Sin pasar por alto los problemas, difiere del enfoque centrado en las carencias, que destaca los problemas y las limitaciones. El enfoque basado en los puntos fuertes se relaciona con el criterio de autonomía, que respalda a las personas y las familias para que adopten sus propias decisiones y planifiquen su camino con el apoyo de los agentes de protección social y los proveedores de servicios. Este enfoque promueve el empoderamiento, la participación y la libre determinación.

Sensibilidad ante las cuestiones de género y la edad – la edad y el género son factores importantes a nivel tanto individual como del hogar. Cuando se interactúa con familia u hogares, es importante tener en cuenta las actitudes y creencias de la sociedad con respecto al papel que corresponde a los niños, niñas y adolescentes, y a las personas de edad, y a los hombres y las mujeres, que por lo general se replican y rigen también dentro de la familia u hogar. Por consiguiente, es preciso entender no sólo las necesidades y exigencias particulares de cada grupo como conjunto de personas (por ejemplo, las necesidades sanitarias específicas de las mujeres y las niñas, o de los niños y las personas de edad), sino también el modo en que la dinámica familiar y del hogar afecta y regula la satisfacción de esas necesidades o el acceso a los recursos (por ejemplo, alentando a las personas mayores a

1 www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10522158.2017.1348105.

2 www.childwelfare.gov/topics/famcentered/philosophy/.

expresar sus necesidades y asignando recursos para atenderlas, o dando prioridad a las necesidades de los niños y adultos varones en desmedro de las niñas y las mujeres). La sensibilidad ante las cuestiones de género y la edad requiere una toma de conciencia de esa dinámica y un esfuerzo por corregir los desequilibrios y alentar la igualdad dentro de las familias y los hogares.

Actores participantes en la programación a nivel de la familia y del hogar

La prestación de servicios a nivel de la familia o del hogar requiere un contacto personal y cara a cara. Por consiguiente, suele correr a cargo de: a) gestores de casos, que tienen la responsabilidad específica de trabajar con las familias y los hogares para evaluar sus necesidades, fijar los objetivos, elaborar un plan de asistencia, organizar la ejecución del plan, vigilar su eficacia en el cumplimiento de los objetivos establecidos y darle seguimiento; o b) personal de los programas, que prestan servicios destinados a mejorar el bienestar de la familia u hogar pero que no aplican necesariamente un enfoque de gestión integral de los casos. Los gestores de casos y el personal de los programas pueden ser autoridades estatales o personas que trabajan para organizaciones internacionales, organismos de las Naciones Unidas, ONG u organizaciones de la sociedad civil.

Los proveedores de servicios, tanto públicos como privados, también cumplen una función en la atención de las necesidades de protección y asistencia de las familias vulnerables, por ejemplo, en los ámbitos de la salud, la educación y la nutrición. Pueden ser hospitales y consultorios públicos o privados, personas trabajadoras comunitarias, maestros y profesores, asesores escolares y personal de programas de nutrición, reducción de la pobreza o distribución de alimentos.

Las autoridades estatales desempeñan un papel fundamental en la defensa de los derechos de las personas y las familias y en la atención de sus necesidades de protección y asistencia. Esas funciones pueden incluir la prestación de servicios de seguridad por agentes de la policía, la asistencia en la obtención de documentos por funcionarios consulares y de los registros civiles y la organización de servicios de cuidado y tutela para los niños, niñas y adolescentes vulnerables por los organismos estatales de bienestar infantil.

Actor	Ejemplos	Sectores
Gestores de casos	Personas trabajadoras sociales del sector público, personal de organizaciones internacionales, organismos de las Naciones Unidas, ONG u organizaciones de la sociedad civil que desempeñan funciones de gestión de casos	Gestión global de los casos
Proveedores de servicios	Profesionales sanitarios, educadores, asesores escolares, abogados, agentes de salud comunitarios, agentes de servicios financieros y asesores laborales	Salud, educación, nutrición, finanzas, medios de sustento, reducción de la pobreza, etc.
Autoridades estatales	Funcionarios consulares, agentes de policía, oficiales de inmigración, funcionarios de asuntos laborales, funcionarios de bienestar del niño, niña o adolescente	Documentación, seguridad, protección del niño, niña o adolescente, seguridad del lugar de trabajo y cumplimiento de la legislación laboral

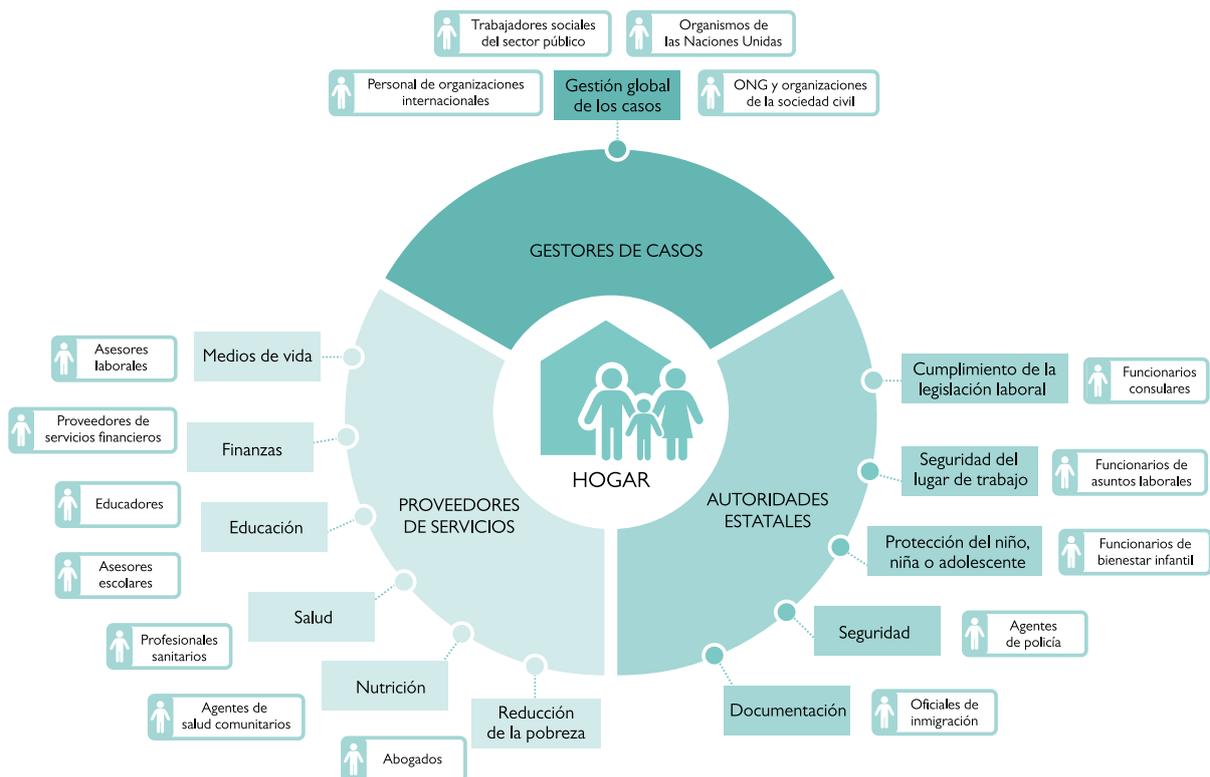


Figura 3.2

Actores y sectores de intervención pertinentes a nivel de la familia y del hogar

Ampliación de la asistencia a nivel individual

Aunque en el derecho internacional de los derechos humanos no existe una definición de lo que constituye una familia, ya que el concepto se entiende de diferentes maneras en los distintos sistemas culturales, políticos y sociales³, en general se reconoce que las familias están compuestas por personas que actúan como una unidad social distinta y fundamental⁴. Por lo tanto, toda intervención a este nivel debe tener en cuenta no sólo que los receptores de los servicios de protección y asistencia son personas, sino también que los lazos familiares determinarán el modo en que esos servicios se reciban y que los servicios prestados a cualquiera de los integrantes de la familia repercutirán probablemente en los demás.

Como personas, los miembros de las familias tienen derecho a las formas de protección y asistencia descritas en la Parte 2 del presente Manual. Las propias familias desempeñan un papel importante en la protección de los derechos humanos de sus miembros y en la creación de un entorno que propicie el disfrute de esos derechos⁵. Además, varios derechos humanos se relacionan directamente con la familia, entre ellos:

- el derecho a contraer matrimonio y a tener una familia;
- el derecho a la intimidad y a la vida familiar;
- el derecho a la igualdad dentro de la familia;
- el derecho a no ser objeto de violencia o maltrato dentro de la familia; y
- las obligaciones del Estado con respecto a la protección de la familia.

3 *Ibid.*, págs. 5 y 6.

4 El reconocimiento de la familia como unidad fundamental de la sociedad está consignado en la Convención sobre los Derechos del Niño (quinto párrafo del preámbulo), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares (art. 44, párr. 1) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (preámbulo, párr. X). Véase también "Protección de la familia: contribución de la familia a la realización del derecho a un nivel de vida adecuado para sus miembros, en particular a través del papel que desempeña en la erradicación de la pobreza y en el logro del desarrollo sostenible", Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/HRC/31/37), página 3.

5 *Ibid.*, página 4.

Por consiguiente, las intervenciones a nivel de la familia u hogar pueden incluir la prestación de servicios de protección y asistencia que atiendan a las necesidades de uno o varios miembros de la familia, o apuntar a responder a las necesidades de protección y asistencia de la familia en su conjunto. Las secciones siguientes deberían leerse conjuntamente con la Parte 2.

También se ha destacado el papel de las familias dentro de las comunidades, por ejemplo, en la resolución 29/22 del Consejo de Derechos Humanos, que señala que “la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad”⁶.

Albergue y alojamiento

El artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que “[t]oda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda [y] la asistencia médica”. Los esfuerzos para defender este derecho pueden consistir en la mejora de los albergues o alojamientos existentes o en la construcción de otros nuevos, o en la prestación de asistencia para encontrar un alojamiento adecuado, por ejemplo, en el mercado de las viviendas de alquiler o en el sector de las viviendas sociales.

Como se describe en la sección sobre el albergue y el alojamiento de la Parte 2, el albergue puede asumir distintas formas, como los asentamientos temporales, los albergues institucionales y la vida independiente o semiindependiente. Al atender a las necesidades de albergue de las familias u hogares, es importante hacer todo lo posible por preservar la unidad familiar; incluida la unidad de los hermanos. Lo ideal es que, cuando sea necesario y adecuado, las familias u hogares reciban asistencia para tener acceso a una vivienda independiente de un modo que corresponda a sus preferencias y a sus prácticas sociales y culturales: por ejemplo, una casa o un apartamento para los padres y sus hijos/as, o un grupo de cabañas en un terreno compartido que acoja a diferentes unidades familiares de una familia extensa.

Los espacios vitales de las familias u hogares deberían comprender suficiente espacio para todos los integrantes de la familia, y tener en cuenta las necesidades de los que tengan una discapacidad. También deben tomarse en consideración las necesidades relacionadas específicamente con la edad, como un dormitorio seguro para los lactantes y niños/as, y cuartos de baño adaptados a las condiciones de las personas mayores con movilidad limitada. Deberían adoptarse disposiciones adecuadas para que se respete la intimidad de los distintos miembros de la familia o el hogar, en consonancia con sus prácticas sociales y culturales. Esto puede incluir dormitorios separados para las parejas y los niños/as, o para las personas de distinto sexo o de diferentes grupos de edad. Los espacios vitales de la familia u hogar deberían incluir lugares adecuados para dormir, vestirse, bañarse y cocinar, y estar dotados del equipo apropiado para poder almacenar, manipular y preparar los alimentos de manera inocua y saludable.

Las viviendas deben ser resistentes, estar construidas con materiales inocuos y ser adecuadas al clima local. Debería hacerse lo necesario para que las viviendas permanentes sean duraderas y capaces de soportar los fenómenos meteorológicos que se den en la región, por ejemplo, para que tengan ventanas a prueba de tormentas en las zonas en que haya huracanes o tifones. En lo posible, las obras de construcción y reparación de las viviendas deberán realizarse procurando reducir al mínimo el impacto adverso en el medio ambiente.

También debe tenerse en cuenta que la vivienda ha de cumplir la función de garantizar la seguridad personal, para lo cual es necesario estudiar y adoptar las disposiciones de seguridad que procedan, como la instalación de una iluminación adecuada y de cerraduras internas y externas.

Otro aspecto que es necesario considerar es la ubicación de los espacios vitales de la familia u hogar. Esto significa tener en cuenta: a) la proximidad de los peligros naturales que puedan existir (por ejemplo, no construir una vivienda en la orilla misma de un río propenso al desbordamiento); b) la proximidad de los servicios sociales básicos, como los establecimientos educativos y médicos; c) las conexiones con las redes de transporte (carreteras, ríos, autobuses, trenes, etc.); y d) la proximidad de los medios de sustento. Por ejemplo, los miembros de una familia u hogar cuya fuente principal de ingresos sea un empleo formal deben poder acudir al trabajo sin tener que invertir una cantidad excesiva de tiempo o dinero en el transporte, mientras que una familia u hogar cuyo principal medio de vida sea la agricultura debería tener su vivienda en un lugar con fácil acceso a la tierra.

⁶ Resolución 29/22 del Consejo de Derechos Humanos, Protección de la familia: contribución de la familia a la realización del derecho a un nivel de vida adecuado para sus miembros, en particular a través del papel que desempeña en la erradicación de la pobreza y en el logro del desarrollo sostenible (A/HRC/RES/29/22), página 2.

La igualdad de los miembros de la familia u hogar debe respetarse y reflejarse en los espacios vitales, en que nadie debe quedar marginado. Por ejemplo, las personas mayores o con discapacidad no deben ser excluidas de los espacios vitales principales con medidas tales como su colocación en pequeñas construcciones externas u otras prácticas que implican una posición de exclusión y marginación dentro de la familia.

Agua, saneamiento e higiene

Si bien el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no menciona explícitamente el derecho al agua, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación general núm. 15, sobre el derecho al agua, definió el derecho de toda persona “a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico” y consideró que el derecho al agua formaba parte del derecho a un nivel de vida adecuado.

Para verificar que las intervenciones en materia de agua, saneamiento e higiene a nivel de la familia u hogar cumplan estas condiciones, es importante considerar a los distintos miembros por separado, ya que cada uno de ellos tendrá diferentes necesidades de agua, saneamiento e higiene y distintos niveles de acceso al agua. Por ejemplo, las niñas y mujeres menstruantes tienen necesidades de higiene específicas, al igual que las personas con determinados problemas de salud. Un pozo en el centro del pueblo puede ser una fuente de agua segura y físicamente aceptable para la mayoría de los miembros de la comunidad, pero no para las personas con discapacidad. El acceso a instalaciones sanitarias comunales puede ser seguro a toda hora del día y de la noche para los adultos, pero no para los niños, niñas y adolescentes. Debería hacerse todo lo posible para que cada persona de la familia tenga acceso independiente al agua, el saneamiento y la higiene, de un modo que sea acorde con su edad y sus capacidades y que satisfaga sus necesidades específicas.

Además, debe tomarse en consideración el impacto o el trabajo del acarreo de agua o del mantenimiento del acceso al agua de alguna otra forma. Cuando ir a buscar agua represente una carga indebida para uno o varios miembros de la familia (por ejemplo, porque lleva varias horas e interfiere con la escolarización) o los exponga a sufrir algún daño (por ejemplo, por la presencia de animales salvajes), debería hacerse lo posible por establecer una distribución equitativa de la carga entre todos los miembros hábiles de la familia y reducir la exposición de todos a los peligros existentes.

Alimentación y nutrición

El derecho a la alimentación está reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos, que destaca específicamente el derecho de las familias a la alimentación. La Declaración Universal de Derechos Humanos señala, en el contexto del derecho a un nivel de vida adecuado, que “[t]oda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación...” (art. 25). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que es parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos, reconoce el derecho a una alimentación adecuada como elemento esencial del derecho a un nivel de vida adecuado (art. 11, párr. 1). También consagra expresamente “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” (art. 11, párr. 2)⁷.

La prestación de apoyo alimentario y nutricional a las familias u hogares ya sea mediante el suministro directo de alimentos o mediante la entrega de cupones o dinero para comprarlos, o de insumos agrícolas para mejorar la capacidad de cultivar y producir alimentos para el consumo, tiene por objeto ayudar a la familia u hogar a alcanzar la seguridad alimentaria. Puede considerarse que una familia u hogar ha logrado la seguridad alimentaria cuando tiene acceso durante todo el año a la cantidad y variedad de alimentos inocuos que sus miembros necesitan para llevar una vida activa y sana. A nivel de la familia o el hogar, la seguridad alimentaria significa la capacidad del hogar de obtener, ya sea produciéndola o comprándola, una cantidad suficiente de alimentos para satisfacer las necesidades nutricionales de todos sus miembros⁸. Las posibilidades de una familia u hogar de alcanzar la seguridad alimentaria se relacionan estrechamente con su situación económica y, por lo tanto, con los medios de sustento, el empleo y las actividades generadoras de ingresos de los que vive la familia (véase la sección sobre los medios de sustento, el empleo y la generación de ingresos más adelante).

Si se proporciona ayuda alimentaria a la familia, los alimentos deben ser de una variedad, calidad e inocuidad adecuadas y tener en cuenta las necesidades particulares de cada miembro de la familia. Por ejemplo, las mujeres embarazadas y lactantes tienen necesidades nutricionales específicas, y las personas que realizan trabajos pesados necesitan consumir más calorías que las demás para mantenerse sanas. Cuando sea preciso, los miembros de la familia deberán recibir información sobre la alimentación y la nutrición, los métodos seguros de manipulación y

⁷ www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf.

⁸ www.fao.org/ag/agn/nutrition/household_en.stm.

almacenamiento de los alimentos, y las necesidades nutricionales específicas de todos los integrantes del hogar.

Seguridad personal

Si uno o varios miembros de la familia u hogar corren algún riesgo particular en lo que respecta a la seguridad personal (véase la información sobre la evaluación de riesgos y la planificación de la seguridad en la Parte 2), habrá que considerar el posible efecto de esos riesgos en otros miembros de la familia u hogar. A veces, los tratantes y traficantes de personas u otros individuos dirigen sus amenazas específicamente a los familiares de una persona migrante vulnerable, elevando así el riesgo para la seguridad personal de cada miembro de esa familia. En todos esos casos, deberían aplicarse los procedimientos descritos en la sección sobre la seguridad personal de la Parte 2.

En la respuesta a los riesgos para la seguridad, debe tenerse en cuenta el impacto en la familia o el hogar en su conjunto; en lo posible, deberían adoptarse medidas especiales para toda la familia o el hogar. Esto puede significar, por ejemplo, encontrar un alojamiento seguro y adecuado para toda la familia u hogar de la persona migrante vulnerable de alto riesgo, en lugar de separar al migrante de la familia y ofrecerle sólo a él un alojamiento seguro.

En ciertas situaciones, la seguridad de algunos miembros de la familia o el hogar está amenazada por otros integrantes del hogar, por ejemplo, cuando la familia participa en la trata de personas, o en los casos de violencia infligida por la pareja, violencia doméstica o maltrato de niños, niñas o adolescentes. Es importante detectar esos riesgos y trabajar con las personas afectadas para garantizar su protección. Cuando haya personas menores de edad de por medio, toda medida que se adopte para protegerlos contra esos riesgos deberá tener en cuenta el principio del interés superior del niño (véase la Parte 6) y podrá requerir la intervención de las autoridades competentes.

Salud y bienestar

En ocasiones, los profesionales sanitarios pueden interactuar con los familiares de un paciente aplicando un enfoque “orientado a la familia” o “centrado en la familia”. Esto puede tener por objeto: a) movilizar el apoyo de la familia a un miembro con alguna enfermedad; b) mitigar el impacto de los problemas de salud del paciente en los otros miembros de la familia; y c) realizar una intervención centrada en los comportamientos relacionados con la salud de la familia en su conjunto⁹. Los factores familiares afectan a la salud, y ello a su vez influye en la vulnerabilidad a la violencia, la explotación y el abuso:

Numerosas características familiares presentan una correlación con resultados sanitarios buenos o malos. La cercanía de los miembros de la familia, las estrategias de afrontamiento de los cuidadores, las relaciones de apoyo mutuo, la organización clara de la familia, la flexibilidad y la adaptabilidad, y la comunicación directa sobre la enfermedad y la forma de tratarla se relacionan con resultados clínicos mejores y han sido definidas como factores familiares de protección. A la inversa, algunas características familiares negativas, como los conflictos intrafamiliares, las críticas, la culpabilización, la falta de un sistema de apoyo extrafamiliar, la rigidez, y la psicopatología anterior de los familiares y del paciente, se relacionan con resultados clínicos peores y, por lo tanto, han sido definidos como factores familiares de riesgo¹⁰.

Las consideraciones sanitarias y el acceso a servicios de salud apropiados suelen ser una prioridad para las familias u hogares. Cuando los recursos son limitados, puede ser necesario decidir cómo y cuándo acudir a un proveedor de atención de salud, y cuáles miembros de la familia u hogar tendrán acceso a esa asistencia. El personal sanitario puede trabajar con las familias u hogares para alentarlos a adoptar decisiones que sean justas y equitativas y que se basen en las necesidades particulares de cada uno de sus miembros. También pueden apoyar a las familias u hogares en la búsqueda de servicios gratuitos o de menor costo y de una calidad adecuada. Además, estos profesionales pueden evaluar los conocimientos y creencias de los miembros de la familia con respecto a la salud y las prácticas sanitarias, como las prácticas de saneamiento doméstico seguras y la vacunación, y, si es necesario, proporcionarles información o remitirlos a los agentes de salud comunitarios u otras personas para mejorar su información. La capacidad de una familia u hogar de velar en todo momento por la seguridad y el bienestar de sus miembros se relaciona estrechamente con su situación económica y, por lo tanto, con los medios de sustento, el empleo y las actividades generadoras de ingresos de los que vive.

Educación y capacitación

La enseñanza primaria de calidad para todos es un derecho humano fundamental consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño. Por educación de

9 www.jstor.org/stable/583766?seq=1#page_scan_tab_contents.

10 <https://clinmedjournals.org/articles/jfmdp/journal-of-family-medicine-and-disease-prevention-jfmdp-1-009.pdf>.

calidad se entiende una educación disponible, accesible, aceptable y adaptable¹¹. Además, la educación se considera fundamental para el desarrollo individual¹², aun determinante clave del bienestar personal y un importante catalizador del desarrollo¹³.

Las intervenciones de educación y capacitación a nivel de la familia u hogar pueden estar destinadas tanto a los niños, niñas y adolescentes como a los adultos e incluir lo siguiente:

- La promoción de la matriculación y asistencia a la escuela de los niños, niñas o adolescentes del hogar que estén en edad escolar: en muchos contextos y circunstancias, las niñas no tienen el mismo grado de acceso a la educación que los niños. Esto puede traducirse en que las niñas no sean escolarizadas y los niños sí, o en que las niñas sean enviadas a escuelas de menor calidad que las que se eligen para los varones. Estas prácticas reflejan las actitudes y creencias con respecto al papel de la mujer y de las niñas en la sociedad. Aun teniendo suficientes recursos para enviar a las hijas a la escuela, algunos padres no lo hacen porque consideran que no es procedente educar a las niñas o que es mejor que estas se dediquen a las labores domésticas y a otras actividades. En otras circunstancias, los padres pueden desear escolarizar tanto a los hijos como a las hijas, pero tienen problemas para pagar la educación de todos. En estos casos, es posible que den prioridad al acceso a la educación de los varones, en desmedro de las niñas, por considerar que esa será una inversión más rentable y que es adecuado priorizar la educación de los hijos varones. Las personas trabajadoras sociales pueden tratar de entender los procesos de adopción de decisiones de la familia o el hogar sobre la participación en la educación, y abogar por un acceso justo y equitativo. Cuando sea necesario, podrán ayudar a las familias u hogares a encontrar servicios educativos gratuitos o de bajo costo y de calidad suficiente, y remitirlos a programas de asistencia social destinados a apoyar a las familias para que envíen a sus hijos e hijas a la escuela.
- El acceso a actividades de educación y capacitación de adultos: el nivel de instrucción de los padres tiene un impacto importante en el bienestar familiar. Los niveles de educación más altos se relacionan con una mejor situación socioeconómica, que a su vez repercute positivamente en una amplia gama de indicadores del bienestar¹⁴. La educación y capacitación continuas pueden ayudar a los miembros adultos de la familia a mantener o mejorar su empleo y, de esta forma, aumentar su propia sensación de bienestar y contribuir a garantizar la disponibilidad de suficientes recursos para atender a las necesidades educativas y de otra índole de todos los miembros del hogar. También pueden dotarlos de competencias y capacidad para buscar información sobre las posibilidades de migración segura, evaluar la fiabilidad de esa información y abrirse camino hacia las vías de migración seguras.
- Esfuerzos para alentar el apoyo de los padres a la educación de los hijos e hijas: el apoyo de los padres a la educación de los hijos e hijas contribuye de manera importante al rendimiento y éxito académico de estos y estas¹⁵. Las intervenciones pueden ayudar a los padres a apoyar activamente la educación de sus hijos e hijas desde el nacimiento hasta la vida adulta. Por ejemplo, en la primera infancia de los hijos e hijas (de 0 a 2 años), los padres ponen en marcha el proceso de aprendizaje interactuando con ellos/ellas y atendiendo a sus necesidades, expresándoles continuamente su cariño y manteniendo un diálogo basado en la escucha y las respuestas positivas que estimulan la ampliación del vocabulario y desarrollan las competencias lingüísticas. Entre los 3 y los 5 años, los primeros contactos de los niños y niñas con la aritmética y la lectura y escritura los preparan para la escuela. En la enseñanza primaria, es decir, de los 6 a los 11 años, los niños y niñas pueden necesitar ayuda con los deberes, y los padres pueden realizar también trabajos voluntarios que les permitan una interacción más cercana con la escuela. Entre los 12 y los 18 años, en la enseñanza secundaria, los hijos e hijas necesitan el apoyo de los padres en forma de estímulo, supervisión y motivación en un entorno familiar estable¹⁶.

11 Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia, *Normas mínimas para la educación: Preparación, respuesta, recuperación* (Nueva York, 2010).

12 https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef_0000366556&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_137c596c-6ac9-4ee6-81ca-94dd196c855e%3F_%3D366556eng.pdf&locale=en&multi=true&ark=/ark:/48223/pf0000366556/PDF/366556eng.pdf#2138_18_ED_EN_Handbook%20on%20the%20right%20to%20education_int_ok.indd%3A.48860%3A469, página 31.

13 <https://en.unesco.org/themes/education-health-and-well-being>.

14 www.educationcounts.govt.nz/publications/series/ALL/Short-Article-Healthy-and-wise.

15 <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.2304/gsch.2014.4.1.21>.

16 <https://learningportal.iiep.unesco.org/en/issue-briefs/improve-learning/parental-and-community-involvement-in-education>.

Registro de nacimiento

El registro de nacimiento es la constancia oficial del nacimiento de un niño o niña que el Estado asienta en un archivo. De este modo quedan establecidas la existencia del niño o niña ante la ley y la base para salvaguardar muchos de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. El artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño dispone que todo niño tiene el derecho a la inscripción de su nacimiento sin ninguna discriminación¹⁷.

Un niño o niña que no haya sido inscrito al nacer puede tener dificultades para acceder a los servicios sociales, como la educación y la atención de salud. Cabe alentar a las familias a registrar el nacimiento de los hijos e hijas. Si no lo han hecho, los trabajadores sociales pueden rectificar esta situación ayudando a las familias a rellenar los formularios de registro del nacimiento, proporcionándoles asistencia financiera para el pago de los costos del trámite, o de otras maneras.

Medios de vida, empleo y generación de ingresos

El derecho a trabajar se establece en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, e incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado y el derecho de todos a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. De conformidad con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el término “trabajo” debe entenderse como un “trabajo decente” (véase el recuadro sobre el trabajo decente en la [página 70](#)) que proporcione, entre otras cosas, un salario justo, una vida digna a los trabajadores y sus familias, seguridad e higiene en el trabajo, igualdad de oportunidad para todos en el entorno laboral, descanso y disfrute del tiempo libre, un horario de trabajo razonable y días festivos.

El apoyo relativo a los medios de vida, el empleo y la generación de ingresos se enfoca a menudo como una intervención a nivel individual, ya que son las personas las que obtienen el empleo. Sin embargo, las familias u hogares colaboran con mucha frecuencia en los medios de sustento de la unidad familiar relacionados, por ejemplo, con la agricultura, y en las actividades generadoras de ingresos tales como la producción de bienes para la venta en los mercados. Además, los medios de sustento, el empleo y la generación de ingresos adecuados son fundamentales para la familia u hogar; ya que les proporcionan los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas, como la necesidad de una vivienda y de ropa, alimentos y agua; acceder a servicios fundamentales para el desarrollo humano como la educación y la atención de salud; y cultivar sus intereses y aficiones.

Por consiguiente, los medios de vida, el empleo y la generación de ingresos suelen ser elementos clave de los servicios de asistencia (véase la descripción de la asistencia relativa a los medios de sustento, el empleo y la generación de ingresos a nivel individual en la Parte 2). A nivel de la familia u hogar, los aspectos fundamentales que deben considerarse en toda intervención relativa a los medios de sustento, el empleo y la generación de ingresos son la diversificación de los medios de vida, la participación de los miembros de la familia o el hogar en el trabajo, y la gestión de los ingresos y recursos.

La diversificación de los medios de vida puede ser una estrategia eficaz para dotar a la familia o el hogar de una fuente estable de bienes e ingresos. En este proceso, las familias u hogares emprenden una serie de actividades diferentes para generar ingresos y producir recursos. La combinación puede comprender, por ejemplo, la fabricación de objetos tales como mantas o cestas para la venta o el trueque en un mercado, labores agropecuarias destinadas a producir carne, huevos, leche y hortalizas para la venta y el consumo personal, y un empleo formal. Los medios de vida diversificados se consideran más sostenibles, porque una perturbación de una de las fuentes de ingresos —por ejemplo, la pérdida del empleo por la incapacidad temporal de un miembro de la familia u hogar de trabajar debido a una enfermedad— puede compensarse con los ingresos o recursos generados por las demás.

Al examinar los medios de vida, el empleo y la generación de ingresos a nivel de la familia u hogar, es importante entender la función de cada miembro de la unidad y su capacidad de contribuir, así como las dinámicas referentes a la edad, el género y otros aspectos que pueden motivar las decisiones adoptadas. Por ejemplo, es una creencia cultural muy difundida que los hombres deberían ser los principales generadores de ingresos de una familia. Cuando los hombres no pueden cubrir las necesidades de la familia debido a una oferta de trabajo insuficiente en su comunidad, pueden surgir presiones para que migre en busca de trabajo. Algunos migrarán incluso si es arriesgado o poco probable que encuentren un empleo suficiente, y aun cuando esta decisión pueda conducir al empobrecimiento o la vulnerabilidad de los miembros de la familia o el hogar que se quedan en el lugar de origen. Una estrategia de sustento alternativa podría incluir la capacitación y preparación de otros miembros adultos de la familia para

¹⁷ www.unicef.org/protection/57929_58010.html.

que ingresen en la fuerza de trabajo y contribuyan al hogar, o el desarrollo de actividades generadoras de ingresos complementarias, como las microempresas. La participación de los niños y las niñas en las actividades económicas de la familia deberá ser adecuada a la edad y no interferir con su educación o su desarrollo sano.

Trabajo infantil

El trabajo infantil es un trabajo que priva al niño o niña de su infancia, su potencial y su dignidad y que es perjudicial para su desarrollo físico y mental. Comprende todo trabajo que:

- sea mental, física, social o moralmente peligroso o dañino para los niños o las niñas; e
- interfiera con su escolarización al privarlos de la oportunidad de asistir a la escuela, obligarlos a abandonarla prematuramente, o exigirles que intenten combinar la asistencia a la escuela con un trabajo excesivamente largo y pesado.

El hecho de que una determinada forma de “trabajo” pueda ser calificada de “trabajo infantil” dependerá de la edad del niño o la niña, del tipo de trabajo y de las horas necesarias para hacerlo, de las condiciones en que se realice y de los objetivos que se haya fijado cada país. La respuesta varía de un país a otro, y también entre los diferentes sectores de cada uno de ellos¹⁸.

El trabajo infantil es incompatible con el objetivo de ayudar a las familias u hogares y a todos sus integrantes a prosperar y, si lo descubren, las personas trabajadoras sociales deberán persuadir a las familias de que retiren al niño, la niña o a los niños y niñas afectados de esa actividad y ayudarlas a buscar otras formas de cubrir las necesidades del hogar.

Una vez establecida una fuente de sustento o de ingresos, es importante que las familias entiendan cómo gestionar esos recursos. Esto se denomina competencia financiera. Es necesario tener buenas competencias financieras para utilizar los recursos de un modo que ayude a la familia a cubrir sus necesidades y alcanzar sus objetivos, especialmente cuando los recursos son limitados y hay que establecer prioridades y adoptar decisiones que ayuden a cumplirlas. La mejora de la competencia financiera está asociada con una mayor probabilidad de ahorrar y de planificar la jubilación, una mayor capacidad de gestionar el dinero, una mejor gestión de las deudas y un aumento de la estabilidad económica y financiera¹⁹. Los profesionales que trabajen con las familias deberían alentar los esfuerzos por mejorar la competencia financiera de los miembros de la familia o el hogar, y proporcionarles materiales didácticos adecuados a su edad para que adquieran esas competencias y remitirlos a cursos de capacitación, si es el caso. En el recuadro siguiente figura una lista de las competencias financieras que es útil tener.

Conocimientos básicos de banca y presupuestación ²⁰	Crédito y deuda
<ul style="list-style-type: none"> • Uso de las instituciones financieras • Apertura de cuentas • Comprensión de los estados de cuentas de las instituciones financieras • Gestión de una cuenta corriente • Uso de los servicios de banca electrónica • Conocimiento de las diversas opciones de ahorro • Cálculo de intereses y comprensión del interés compuesto • Comprensión de la importancia de la presupuestación para alcanzar los objetivos personales y financieros 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento y uso de créditos • Mejora de un mal historial de crédito • Solicitud y lectura de un informe de crédito • Obtención de préstamos • Determinación de los gastos • Determinación y evaluación de los activos y pasivos • Formas de evitar los servicios financieros de alto costo • Elaboración de estrategias para reducir los gastos y aumentar los ingresos • Formas de reducir las deudas y ahorrar dinero

18 www.ilo.org/ipec/facts/lang--en/index.htm.

19 www.oecd.org/finance/financial-education/PISA2012FrameworkLiteracy.pdf.

20 Tomado, con adaptaciones, de www.nationalservice.gov/resources/economic-opportunity/identifying-topics-financial-literacy-training.

Planificación de ingresos, gestión de riesgos y tributación	Flujo de dinero y creación de activos
<ul style="list-style-type: none"> Planificación financiera para diferentes etapas del ciclo de vida familiar o para momentos especiales de la vida, como el comienzo de una vida de pareja o el matrimonio, una separación o divorcio, el nacimiento de un hijo, una enfermedad o discapacidad personal o familiar, la compra de una casa, la jubilación, la educación de los hijos, la pérdida del empleo, o la muerte de la pareja o de otro miembro de la familia Comprensión del cheque de la paga Comprensión e identificación de los distintos tipos de seguros, las protecciones que ofrecen y los riesgos de no estar asegurado Comprensión de los impuestos, las obligaciones impositivas y las declaraciones tributarias Formas de evitar las sanciones fiscales y la tributación excesiva o insuficiente Adopción de decisiones y solución de problemas Identificación de valores Gestión del riesgo 	<ul style="list-style-type: none"> Comprensión de la terminología económica y financiera Comprensión de los principios básicos de la inversión Reconocimiento de la interconexión de la economía Acceso a recursos: comunitarios, de asistencia financiera, asesoramiento crediticio y planificación financiera, y en línea Aplicación de conceptos económicos a la gestión financiera personal Comunicación sobre asuntos financieros con los miembros de la familia o el hogar Defensa de los propios derechos como consumidor Reconocimiento de las opciones de inversión accesibles

Preparación para la propiedad de una vivienda	Empresa social
<ul style="list-style-type: none"> Aspectos a los que hay que prestar atención cuando se compra una vivienda Negociación con las entidades hipotecarias Determinación de los programas de acceso a una vivienda propia asequibles 	<ul style="list-style-type: none"> Puesta en marcha de una empresa Comprensión de los principales componentes de un plan de negocio Creación de un presupuesto para una empresa nueva Búsqueda de programas de capacitación para crear una pequeña empresa

Localización, evaluaciones y reunificación de la familia²¹

La migración puede separar a los miembros de las familias, particularmente si a) es forzada; b) es repentina; c) incluye múltiples modos de transporte, cruces de frontera o rutas irregulares o peligrosos; y d) es causada por un desastre natural o un conflicto armado. Los niños, niñas o adolescentes, las personas de edad o que no tienen un buen estado físico o mental, las personas con discapacidad y las personas migrantes detenidas están particularmente expuestas a quedar separadas de sus familias. La definición de familia difiere según las culturas y sociedades y puede cambiar con las distintas circunstancias, incluida la experiencia de la migración.

La separación es una experiencia angustiante que contribuye a la mala salud y al mal estado general, con sensaciones de ansiedad, depresión y soledad; también puede tener un impacto negativo en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes. Las personas migrantes, especialmente las menores, pueden tener una situación de vulnerabilidad aumentada debido a la separación de sus familias.

En virtud del derecho internacional, en particular de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Convenios de Ginebra de 1949 relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y sus Protocolos Adicionales y la Convención sobre los Derechos del Niño, toda persona tiene el derecho de saber qué ocurrió con sus parientes desaparecidos, de comunicar con su familia, y de permanecer unida a sus familiares o de reunirse con ellos si están separados. La responsabilidad primordial de garantizar el respeto de estos derechos recae en el Estado y, en situaciones de conflicto, en el grupo armado organizado que ejerza el control.

²¹ Dado que la localización, las evaluaciones y la reunificación de la familia son servicios pertinentes tanto a nivel individual como de la familia o del hogar, esta sección figura también en la Parte 2 del presente Manual.

La separación de las familias durante la migración puede ser involuntaria o deliberada. La separación involuntaria ocurre accidentalmente, sin estar planificada o prevista. En la separación deliberada, las familias adoptan de manera consciente la decisión de separarse, probablemente con una intención determinada y con la expectativa de reunirse en el futuro, pero el período de separación puede resultar más largo de lo planificado²².

Las familias pueden quedar separadas involuntariamente cuando:

- sus miembros se dispersan accidentalmente durante una migración no planificada o mal planificada;
- sus miembros pierden el contacto en la confusión de una migración espontánea o irregular;
- sus miembros más jóvenes, más ancianos o con menor movilidad son incapaces de avanzar al mismo ritmo;
- utilizan modos o rutas de transporte poco fiables o peligrosos (por ejemplo, embarcaciones que se vuelcan);
- sus miembros se encuentran en lugares diferentes (por ejemplo, en la escuela y en el trabajo) cuando ocurre un suceso que causa una migración espontánea, como un desastre natural, y no logran localizarse posteriormente;
- algunos miembros son heridos, muertos, capturados, secuestrados, sometidos a la trata, detenidos o privados de libertad;
- algunos miembros son secuestrados para la petición de un rescate, el reclutamiento en grupos o fuerzas armadas o el trabajo forzoso;
- algunos miembros quedan separados en lugares, campamentos o asentamientos de tránsito;
- habiendo decidido separarse con la firme intención de reunirse posteriormente, tropiezan con dificultades y obstáculos para hacerlo;
- las políticas y prácticas de los proveedores de servicios no garantizan la unión de la familia (como en el caso de los albergues que sólo admiten a mujeres y menores o a residentes de una cierta edad o de un solo sexo).

Las separaciones deliberadas se producen cuando:

- las familias en situaciones de apuro, por ejemplo, a causa de la pobreza o de la muerte, enfermedad o discapacidad de uno de los progenitores, envían a sus hijos o hijas a otro lugar o los encomiendan al cuidado de otros en un intento de aumentar sus probabilidades de supervivencia, mejorar su bienestar o aliviar las tensiones, incluidos los problemas financieros del hogar;
- uno o varios miembros de la familia migran a zonas en que hay, o se presupone que hay, educación, empleo o servicios;
- los adultos de la familia migran, dejando a los niños, niñas y adolescentes y los familiares mayores, o a los que tienen una discapacidad, al cuidado de parientes, miembros de la comunidad o instituciones;
- algunos miembros de la familia tienen alicientes para migrar, porque el marco jurídico y de políticas les es favorable, mientras que los demás no pueden hacerlo (por ejemplo, cuando está autorizado el cruce de fronteras para los menores no acompañados, o cuando hay vías migratorias a disposición de los hombres, que reciben permisos de trabajo temporales en sectores dominados por la mano de obra masculina);
- uno o varios miembros de la familia parten primero, para evaluar la seguridad de la ruta migratoria;
- las familias optan por migrar en grupos más pequeños, para elevar las probabilidades de entrar al otro país por medios irregulares;
- uno o varios miembros de la familia migran a otro lugar para instalarse, conseguir un medio de sustento, encontrar una vivienda o un alojamiento adecuado, o regularizar su situación migratoria, antes de que viaje el resto de la familia..

La reunificación de las familias puede tener un efecto psicosocial positivo en todos los miembros, mejorar en general su salud y bienestar, aumentar la sensación de seguridad y reducir los factores de vulnerabilidad de los familiares separados.

Localización de los familiares

Las personas tienen derecho a la vida familiar y los programas de localización de la familia ayudan a ejercer ese derecho. Estos programas existen en numerosos contextos y pueden correr a cargo de los Estados, incluidos sus consulados y embajadas, o de la OIM, el CICR, una sociedad nacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, el ACNUR, el UNICEF, el Servicio Social Internacional (SSI), la Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas o una ONG. Los migrantes vulnerables que estén buscando a sus familiares deberán ser remitidos a los programas de localización de la familia, cuando existan. Todos los esfuerzos por encontrar a los familiares deberían coordinarse con las autoridades locales y con las organizaciones pertinentes de los países en que se sepa o piense que puedan estar esas personas, según el caso.

²² Las definiciones y causas de las separaciones familiares accidentales y deliberadas están tomadas, con adaptaciones, del *Field Handbook on Unaccompanied and Separated Children*, Grupo Interinstitucional sobre los Niños Separados de sus Familias/Alianza para la Protección de la Infancia en la Acción Humanitaria (2017). Disponible en www.iom.int/sites/default/files/HANDBOOK-WEB-2017-0322.pdf.

Los métodos para localizar a la familia comprenden lo siguiente:

- la denuncia de su desaparición a los organismos de las fuerzas del orden;
- la inscripción en sitios web de localización de familiares;
- la notificación de los familiares desaparecidos a las embajadas o consulados;
- la publicación de fotografías o de los nombres de los familiares en tableros de anuncios especiales de lugares públicos;
- la comunicación de los nombres de los familiares por radio o televisión;
- la distribución de volantes con fotografías o con los nombres de los familiares;
- el envío de mensajes o de mensajeros a la última dirección conocida de los familiares;
- la búsqueda de los nombres de los familiares o de información que los identifique en los registros de hospitales, puestos de cruce de fronteras, comisarías, centros de detención, escuelas y otras instituciones y proveedores de servicios;
- el uso de las plataformas de los medios sociales para buscar a los familiares o para publicar mensajes en que se solicite información.

Todos estos métodos pueden aplicarse en el lugar de origen de las personas migrantes vulnerables, a lo largo de la ruta migratoria y en el sitio en que se encuentren en ese momento. También puede ser necesario tratar de localizar a los familiares en otros lugares, como el destino al que tenían previsto viajar.

Antes de utilizar cualquiera de los métodos disponibles, es preciso evaluar los riesgos. Por ejemplo, cuando la publicación de información suponga la identificación de la familia por las autoridades o por elementos delictivos que puedan causar daño a cualquiera de sus miembros, incluidos los que quedaron separados, habrá que utilizar otros métodos de localización. Las personas migrantes vulnerables deberían ayudar a determinar el método más apropiado y eficaz para localizar a la familia, y ser escuchados con respecto a las formas más prometedoras de ponerse en contacto con ella.

Los riesgos que puedan entrañar los métodos de localización deberían mitigarse. Por ejemplo, si se publican fotografías en tableros de anuncios, mensajes a la comunidad o volantes, puede ser más seguro no incluir nombres ni datos de contacto o información que indiquen el lugar en que se encuentra la persona en ese momento. Las personas migrantes vulnerables que estén buscando a familiares deberán dar su consentimiento para el uso de su información personal, como sus fotografías o el lugar en que viven.

Las personas migrantes vulnerables que no deseen inscribirse ante las autoridades locales por miedo a ser deportadas o detenidas deberían ser ayudadas igualmente a localizar a sus familiares.

Las familias migrantes desplegarán normalmente sus propios esfuerzos para localizar a sus parientes, por los métodos arriba enumerados y por conducto de su comunidad y de las redes sociales. En la medida en que no planteen un riesgo para la persona migrante, esos esfuerzos deben respaldarse, por ejemplo mediante el suministro de teléfonos, de recargas para los celulares o de acceso a Internet.

Cuando el proceso de localización revele que un familiar está detenido, deberá restablecerse el contacto de la familia con él, buscando los cauces de comunicación más eficaces. El deseo de la familia de visitar a los parientes detenidos debería ser respaldado, lo que puede requerir una intervención ante las autoridades del centro de detención para que autoricen la visita, y apoyo financiero para los gastos de viaje.

A veces, los esfuerzos para localizar a la familia revelan el fallecimiento de alguno de sus miembros. Las personas migrantes vulnerables deben tener la posibilidad de hacer el duelo por esa pérdida del modo que prefieran. Deberían ser informadas de dónde se encuentran los restos del fallecido, y de todo lo que se sepa sobre su muerte. Si desean viajar al lugar en que se produjo el deceso o facilitar esta información a su comunidad, debería ayudárseles a hacerlo.

La muerte de un familiar puede tener repercusiones financieras, como el costo del entierro o la incineración, del funeral o de la repatriación de los restos, y deberán tenerse en cuenta y respetarse los diferentes enfoques culturales, religiosos y sociales del luto y del tratamiento de los restos humanos. Los gastos deben vigilarse. Si se vuelven prohibitivos, las personas migrantes vulnerables pueden necesitar un apoyo económico adicional o ayuda para gestionar las finanzas del hogar. Cuando sea posible, debería prestarse asistencia consular a los familiares supervivientes, incluso para la repatriación de los restos.

Las personas migrantes vulnerables deberían recibir apoyo psicosocial durante todo el proceso de localización, que entraña incertidumbre y, por lo tanto, es angustiante y puede generar sensaciones de ansiedad, desesperanza, indefensión y depresión. Esto se aplica, en particular, cuando una familia no consigue localizar a un miembro desaparecido o descubre que está detenido o ha fallecido.

Cuando no sea posible localizar a los familiares, debería desarrollarse una labor colectiva a favor del establecimiento de mecanismos y procesos que proporcionen información sobre la suerte corrida por las personas desaparecidas o no registradas, o que no sea posible encontrar. Si la persona migrante vulnerable es un niño, niña o adolescente y no se consigue localizar a ningún familiar, deberán buscarse modalidades alternativas de cuidado que sean adecuadas y sostenibles.

Restablecimiento del contacto entre los familiares

Cuando se localice a los familiares, deberán buscarse y utilizarse métodos de comunicación adecuados para restablecer el contacto con el resto de la familia. Para ello pueden utilizarse llamadas por teléfono, mensajes de texto, cartas, correos electrónicos, plataformas de audio/vídeo en línea y los medios sociales. Los principios de la confidencialidad, la privacidad y la protección de los datos se aplican a todas las etapas del proceso de localización y reunificación de la familia, incluido el intercambio de información entre los familiares.

Cuando la comunicación con los familiares entrañe riesgos —porque la plataforma de comunicación no sea segura o la correspondencia pueda ser interceptada—, deberá informarse de ello a las personas migrantes vulnerables, para que decidan si desean comunicar igualmente o no.

Si entre los familiares separados hay personas menores de edad, el principio del interés superior del niño deberá guiar todas las medidas, incluidas las destinadas a reconectar y reunificar a la familia. Para ello será necesario evaluar el interés superior del niño y las relaciones familiares, especialmente cuando se trate de niños o niñas pequeños. Véase más información sobre las evaluaciones y la determinación del interés superior de las personas menores migrantes en la [Parte 6](#) del presente Manual.

Las **Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados*** contienen las siguientes definiciones:

Son niños o niñas no acompañados aquellos que han quedado separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto que, por ley o por costumbre, es responsable de hacerlo.

Son niños o niñas separados aquellos que han quedado separados de ambos padres o de su anterior tutor legal o la persona que acostumbra a cuidarlos, pero no necesariamente de otros parientes. Esta categoría, entonces, incluye a niños y niñas acompañados por otros adultos de su familia.

Son huérfanos los niños o niñas cuyo padre y madre se sabe que han muerto. Sin embargo, en algunos países se considera huérfano también un niño o niña que ha perdido a uno de sus padres.

* Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados (Ginebra, CICR, 2004).

Personas menores no acompañadas y/o separadas²³

Las personas menores migrantes no acompañadas y/o separadas corren un mayor riesgo de violencia, explotación y abuso. La Convención sobre los Derechos del Niño es la piedra angular del marco jurídico internacional por el que se rigen las políticas, programas y decisiones referentes a las personas menores no acompañadas y separadas.

Cuando se identifique a personas menores no acompañadas y separadas, deberá hacerse todo lo posible por reunirlos con sus familiares, si ello redundaría en el interés superior del niño.

El interés superior del niño se determina en una evaluación realizada por un organismo de protección infantil o por personas debidamente capacitadas, con la participación de la persona menor migrante. Esta evaluación es un componente esencial del sistema o programa de protección infantil, pero reviste particular importancia en el caso de las personas menores no acompañadas y separadas.

Las evaluaciones del interés superior deberían realizarse:

- antes de iniciar los esfuerzos por localizar a la familia;
- antes de colocar al niño o a la niña en una modalidad alternativa de cuidado en ausencia de otros miembros de la familia;
- antes de la reunificación familiar.

También puede ser necesario un proceso de determinación del interés superior, que correrá a cargo de un organismo estatal o de la autoridad en que se haya delegado esta facultad. En algunos casos se solicitará o exigirá el apoyo de las personas encargadas de la protección y asistencia a las personas menores migrantes.

²³ Esta sección se refiere sólo a la localización y reunificación de la familia de las personas menores no acompañadas y separadas. Véase más información sobre las personas menores no acompañados y separados en la [Parte 6](#) del presente Manual.

En la [Parte 6](#) figura información más detallada sobre los menores migrantes no acompañados y separados, incluidas la reunificación de la familia y las evaluaciones y determinaciones del interés superior.

Reunificación de los familiares

La reunificación de familiares que se encuentran en diferentes países requiere una considerable labor de coordinación y comunicación entre las autoridades pertinentes de todos los países interesados y las propias personas migrantes vulnerables. En algunos casos, los Estados pueden contar con la ayuda de organizaciones internacionales, por lo general de la OIM, el CICR, las sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, el ACNUR o el UNICEF, para reunificar a las familias.

Cuando la persona objeto de la reunificación sea una persona menor migrante separada o no acompañada, deberá verificarse la relación familiar para proteger al niño o a la niña y cerciorarse de que no habido ningún error en el proceso de localización. (La reunificación de las personas menores migrantes no acompañadas o separadas se examina en más detalle en la [Parte 6](#).)

Todos los miembros de la familia deben ser preparados para la reunificación, con la prestación de apoyo, incluido apoyo psicosocial, a cada miembro por separado y a la familia en su conjunto. Puede haber pasado mucho tiempo desde que los familiares dejaron de vivir juntos o se vieron por última vez, y es posible que no tengan conocimiento de todo lo que ocurrió en la vida de los demás desde la separación.

En preparación para la reunificación familiar, las personas migrantes vulnerables y sus familias pueden requerir apoyo para obtener sus documentos de viaje, por ejemplo, los pasaportes y visados. Las personas migrantes vulnerables deberían poder contar con ayuda para realizar los trámites del viaje y, especialmente si son niños o niñas, con un acompañante adecuado para el trayecto. Estos acompañantes deberán tener experiencia y capacitación especializada en el apoyo a las personas migrantes vulnerables, y respetar todos los principios de la asistencia (véase la [página 29](#)). Las personas migrantes vulnerables y sus familiares deberán ser consultados con respecto al acompañante, y dar su consentimiento a la persona escogida.

Los costos relacionados con la reunificación familiar, incluidos los de tramitación de la documentación adecuada, transporte y alojamiento, no deberán ser prohibitivos o de un nivel que impida la reunificación. Cuando sea posible, deberían ofrecerse subsidios o préstamos a las personas migrantes vulnerables para que puedan hacer frente a esos costos.

Apoyo posterior a la reunificación

Tras la reunificación de las personas migrantes vulnerables con sus familias, puede ser necesario un apoyo adicional, por ejemplo, para la inscripción de los familiares recién llegados ante las autoridades y los proveedores de servicios pertinentes. Los servicios disponibles para los miembros reunificados con sus familias, como los de atención de salud, capacitación y educación, y de creación de medios de vida, empleo y generación de ingresos, deben estar claramente identificados. Todos los niños, niñas y adolescentes que se reúnan con su familia deberán ser matriculados en escuelas. Lo ideal es que los servicios sociales del Estado u otros proveedores de servicios del país en que ocurra la reunificación sean capaces de realizar evaluaciones de seguimiento para verificar que la reunificación siga representando el interés superior del niño.

La incorporación de nuevos miembros en un hogar puede ser fuente de problemas económicos. Este aspecto debe vigilarse y, cuando sea posible, debería prestarse más apoyo financiero a la familia para que pueda hacer frente a los costos adicionales.

Algunos miembros de la familia, o todos ellos, pueden necesitar apoyo psicológico para adaptarse a la familia reunificada y hacer las paces con las circunstancias de la separación familiar. Todos los miembros de la familia deberían recibir un apoyo adecuado por un tiempo suficientemente largo.

Mantenimiento de la unidad familiar

Debe hacerse lo posible por preservar la unidad de las familias de las personas migrantes vulnerables, evitar su separación y velar por que se mantengan unidas cuando hayan sido reunificadas. Para ello es útil: a) registrar a todos los miembros de la familia ante las autoridades pertinentes; b) inscribir todos los nacimientos, adopciones y defunciones; c) ofrecer albergue o alojamiento a las familias completas; d) velar por que los medios de sustento sean suficientes para el tamaño de la familia; e) garantizar a los niños, niñas y adolescentes la oportunidad de asistir a la escuela; y f) velar para que todos los miembros de la familia tengan acceso a asistencia sanitaria en sus comunidades.

Las familias de migrantes que deseen seguir su viaje deberían ser ayudadas a hacerlo llevando consigo a todos sus miembros. Cuando opten por separarse, por ejemplo, cuando un familiar se traslade primero solo a un nuevo lugar para ser luego alcanzado por los demás, deberían tener formas de permanecer en contacto. En estos casos, pueden requerir apoyo para comprar teléfonos móviles, tarjetas SIM y cupones de recarga, o capacitación en el uso de los medios de comunicación disponibles, incluidos los medios sociales. La familia debería recibir toda la información disponible sobre la vía migratoria y los riesgos que entrañe, para que pueda adoptar decisiones bien fundamentadas sobre quién migrará y de qué manera. Todos los miembros de la familia deben estar informados y tener una clara idea de cómo proceder si uno de ellos queda involuntariamente separado de los demás, en caso de que se interrumpa la comunicación o de que la separación dure más de lo planificado.

Interacción con el sistema jurídico y judicial

Cuando un miembro de la familia u hogar entra en contacto con el sistema jurídico o judicial, ya sea como víctima de la violencia, la explotación o el abuso o por el hecho de ser acusado de un delito en virtud del derecho penal o de la legislación sobre inmigración, la repercusión en el bienestar de los demás miembros puede ser considerable.

La experiencia de la violencia, la explotación y el abuso puede dejar en las víctimas una serie de secuelas (véase la sección “Salud y bienestar” de la [Parte 2](#)). El hecho de observar esos efectos en los seres queridos suele angustiar a los miembros de la familia o el hogar, y las propias víctimas pueden no estar en condiciones de desempeñar sus papeles y responsabilidades del mismo modo que antes de sufrir el daño. El procesamiento por un delito penal o de inmigración puede tener efectos parecidos, ya que tanto la persona acusada como los miembros de su familia u hogar experimentarán tensiones y preocupación por el futuro. Estas preocupaciones pueden referirse al bienestar futuro del familiar acusado, y también al impacto de las posibles consecuencias legales, como la detención o el encarcelamiento de esa persona, en el bienestar de los demás miembros de la familia u hogar.

Los gestores de casos y los otros interesados que trabajen con familias u hogares afectados por la interacción con el sistema judicial deberán tener en cuenta el efecto de esa interacción en la familia u hogar y adoptar medidas para reducir el impacto. Esas medidas podrían incluir la planificación de fuentes alternativas de ingresos en vista del posible encarcelamiento del principal proveedor de la familia, apoyo psicológico para ayudar a los familiares a controlar el estrés y la promoción de alternativas a la privación de libertad de los inmigrantes (véase la [página 41](#)).

Las familias que han migrado, ya sea con o sin separaciones, pueden tener interacciones también con los sistemas del derecho de la familia. Este derecho se refiere a las leyes que rigen las relaciones y los bienes de la familia, como el matrimonio y el divorcio, la custodia de los hijos y su mantenimiento, la tutela y la división de los bienes conyugales en caso de divorcio. Hay distintas situaciones en que tendrá que aplicarse el derecho de la familia para proteger y prestar asistencia a las personas migrantes y sus familiares, por ejemplo, cuando:

- haya personas menores de edad no acompañadas o que hayan quedado separadas de sus familias y sea necesario establecer una tutela;
- se requiera el consentimiento de ambos padres para una medida relacionada con un hijo o hija, pero sólo uno de ellos esté presente (por ejemplo, cuando los dos padres tengan el derecho de custodia y uno esté intentando cruzar una frontera internacional con el hijo o la hija);
- los dos padres tengan la custodia y ambos estén presentes, pero haya desacuerdos en cuanto a la línea de acción adecuada (por ejemplo, porque uno de ellos desee regresar con el hijo o la hija al país de origen y el otro quiera quedarse donde se encuentre o viajar a otro país con el niño o la niña);
- uno de los padres infrinja los acuerdos de la custodia o viole los derechos de acceso; y
- a) estén teniendo lugar actos de maltrato, descuido, explotación o abuso de un niño o una niña, o de violencia, explotación o abuso de otro miembro de la familia, en el contexto familiar o con la participación de un miembro de la familia; y b) sea necesario adoptar medidas para proteger al miembro de la familia, como la emisión de órdenes de alejamiento entre los cónyuges o familiares, la retirada temporal o permanente del niño o la niña del entorno familiar y la retirada de la patria potestad.

Las funciones y responsabilidades de las diferentes partes interesadas, como los padres, los tutores, los funcionarios consulares y los juzgados de familia, varían de un país a otro. Es fundamental que los profesionales que trabajen con las familias conozcan las leyes y reglamentos locales pertinentes y los cumplan. Sin embargo, en algunos contextos la normativa local puede no dar respuesta a las preocupaciones relacionadas con las familias migrantes, cuando hay familiares residentes en distintos países. En tales casos, los profesionales deben trabajar en estrecha colaboración con las autoridades estatales para determinar la mejor manera de proceder.

En la [Parte 6](#) figura información más detallada sobre la prestación de protección, cuidados y asistencia a las personas menores migrantes vulnerables.

Igualdad del hombre y la mujer en las relaciones conyugales, familiares y patrimoniales

Los marcos jurídicos internacionales y las orientaciones de política sobre los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad —como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada; y la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios— exigen a los países que establezcan normas de igualdad de trato del hombre y la mujer en las relaciones conyugales, familiares y patrimoniales²⁴.

Programación de la protección social

Los sistemas de protección social ayudan a las personas y las familias, especialmente a las que son pobres y vulnerables, a hacer frente a las crisis y las conmociones, y a encontrar empleo, mejorar la productividad, invertir en la salud y la educación de los hijos y proteger a la población de edad. Hay un creciente consenso en que los sistemas de protección social, denominados también “seguridad social”, deberían ser universales y llegar a todos los grupos pobres y vulnerables con una variedad de medidas para garantizar que nadie carezca de acceso a las formas fundamentales de apoyo cuando las necesite. La seguridad social es un derecho consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconoce su importancia para el mantenimiento de la dignidad humana.

El Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102), establece las normas mínimas para nueve ámbitos de la seguridad social: la asistencia médica, las prestaciones monetarias de enfermedad, las prestaciones de desempleo, las prestaciones de vejez, las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional, las prestaciones familiares, las prestaciones de maternidad, las prestaciones de invalidez y las prestaciones de sobrevivientes²⁵. El Estado puede proporcionar esta asistencia por medio de planes universales, del seguro social, o de servicios de asistencia social, programas de obras públicas, transferencias monetarias, programas de comedores escolares y otros planes que garanticen una seguridad económica básica.

Los sistemas de protección social bien concebidos y ejecutados pueden ser una herramienta importante para mejorar el capital humano y la productividad, reducir las desigualdades, generar resiliencia y romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza. No sólo ayudan a los pobres y los más vulnerables a mitigar las perturbaciones económicas, sino que también promueven la igualdad de oportunidades al ofrecer a estos grupos la posibilidad de salir de la pobreza. Cuando las personas pobres y vulnerables tienen la oportunidad de mejorar su vida y la de sus familias u hogares, se reduce la probabilidad de que emprendan una migración peligrosa o irregular.

Puesto que el empleo es decisivo para reducir la pobreza y promover la prosperidad, los sistemas de protección social no sólo ofrecen seguros y asistencia social a los pobres y vulnerables, sino que también les ayudan a encontrar trabajo, mejorar su productividad, invertir en la salud y la educación de los hijos y proteger a la población en la vejez.

Los sistemas de protección social están normalmente en manos de los Estados. Cuando es así, los profesionales correspondientes pueden determinar los sistemas a que tienen derecho a acogerse las familias u hogares con los que trabajen y ayudarles a inscribirse en ellos. Si no existen sistemas de protección social estatales, o si su cobertura es insuficiente, puede haber otras entidades, como grupos de desarrollo locales, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, ONG u organizaciones de la sociedad civil, que ofrezcan programas de ese tipo.

Desde la década de 1990 existe la tendencia a dirigir los servicios de protección social hacia los miembros más vulnerables, marginados o pobres de la sociedad mediante instrumentos específicos tales como los fondos sociales (es decir, instituciones de financiación destinadas a prestar servicios de protección social) administrados por entidades estatales, organizaciones internacionales, ONG o las propias comunidades pobres. La motivación de este enfoque, que casi siempre se centra en intervenciones a nivel de la familia u hogar, es que estas redes de seguridad social pueden apoyar a los miembros más pobres y vulnerables de la sociedad, protegiéndolos contra las perturbaciones económicas a corto plazo, y proporcionar también una base para el desarrollo al crear oportunidades de generación de ingresos.

24 www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Gender/Toolkit_MX_web_ready.pdf, módulo 2.

25 www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_222058/lang--es/index.htm.

Programas de asistencia en dinero

Una de las principales formas en que los actores no estatales pueden participar en los sistemas de protección social es mediante los programas de asistencia en dinero. Estos programas son una forma de ayudar directamente a los participantes con el suministro de efectivo o cupones para la adquisición de bienes o servicios, con o sin condicionalidades. Hay dos tipos principales de programas de asistencia en dinero: las transferencias de dinero y el dinero por trabajo.

Transferencias de dinero

Las transferencias de dinero son pagos directos en efectivo o cupones efectuados a los beneficiarios para la adquisición de determinados bienes o servicios. Pueden efectuarse directamente por la organización encargada de la ejecución, o a través de un intermediario, por ejemplo, de un banco. Algunas transferencias son incondicionales y otras están condicionadas. En las transferencias incondicionales, los beneficiarios reciben el dinero o los cupones simplemente por el hecho de reunir los requisitos para participar en el programa según su ámbito de aplicación. En las transferencias condicionadas, el beneficiario debe hacer algo para recibir el efectivo o los cupones.

Las transferencias incondicionales permiten a los participantes en los programas decidir cómo y dónde gastar el dinero recibido. Ello en el entendido de que lo emplearán para atender las necesidades básicas. Sin embargo, los beneficiarios utilizan a veces el dinero para reembolsar deudas o invertir en sus medios de sustento, por ejemplo, mediante la compra de bienes para la reventa o de maquinaria o semillas para la producción agrícola. En el caso de la entrega de cupones incondicionales, el uso de los recursos proporcionados está más restringido, ya que sólo pueden emplearse en determinadas tiendas o para recibir servicios específicos. Aun así, esta prestación se considera incondicional porque el beneficiario no necesita cumplir con algún deber específico o adoptar un comportamiento particular para recibirla.

La magnitud y frecuencia de los pagos puede influir en el modo en que se gaste el dinero. Las transferencias grandes efectuadas de una sola vez podrían utilizarse para restablecer o recuperar los medios de sustento, por ejemplo, mediante la compra de equipo agrícola, mientras que las transferencias menores y más frecuentes suelen dedicarse a satisfacer las necesidades básicas del hogar. Por consiguiente, cuando se diseñan los programas de transferencia de dinero, debería tenerse en cuenta la posible influencia de la magnitud y frecuencia de los pagos en el modo en que se gastará el dinero.

Transferencias de dinero condicionadas²⁶

Los programas de transferencias de dinero condicionadas proporcionan dinero a los hogares a condición de que cumplan ciertos requisitos previamente definidos. En particular, las condicionalidades suelen estar destinadas a alentar la inversión en la familia o el hogar y en sus miembros mediante el uso de los servicios de educación y salud, por ejemplo, mediante la realización de reconocimientos médicos y controles del crecimiento periódicos, la vacunación o la matriculación y asistencia a la escuela. Estos tipos de programas se centran con frecuencia en los niños, niñas y adolescentes y en muchos casos tienen por objeto ayudarlos a adquirir competencias, conocimientos y experiencias —es decir, lo que se denomina capital humano— que les permitan romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y la vulnerabilidad. Al diseñar programas de transferencias de dinero condicionadas, deberían entenderse, especificarse y comunicarse a los participantes, con toda claridad, los tipos de comportamientos que se pretende fomentar, y por qué.

Dinero por trabajo

Los programas de dinero por trabajo son un tipo de transferencia de dinero condicionada, en que el requisito es la ejecución de un trabajo especificado. En este tipo de intervención, se paga a los participantes por su trabajo cualificado o no cualificado en proyectos de construcción o reparación de bienes o infraestructura comunitarios. Por lo general, la participación en el programa está limitada en el tiempo, y los pagos pueden efectuarse en efectivo o en cupones. No se trata de programas de creación de empleo o de medios de sustento, sino de intervenciones que tienen por objetivo proporcionar un ingreso estable a corto plazo a un grupo destinatario de hogares vulnerables, por lo general afectados por una crisis. Este tipo de programas tiene también la finalidad de reducir la carga psíquica del aburrimiento de las personas desplazadas después de una situación de crisis o emergencia. Los programas de dinero por trabajo se utilizan normalmente para restaurar bienes e infraestructura comunitarios o mantener a las poblaciones afectadas ocupadas en la recuperación.

Para no excluir a los hogares que no puedan participar en el componente de trabajo, estos tipos de programas se conjugan habitualmente con transferencias de dinero incondicionales. De este modo, los hogares que tienen la capacidad física de participar en las obras reciben dinero a cambio de trabajo, mientras que los que no están en condiciones de hacerlo reciben transferencias de dinero sin condiciones.

²⁶ Banco Interamericano de Desarrollo, *Así funcionan las transferencias condicionadas: Buenas prácticas a 20 años de implementación* (2017).

Diseño y ejecución de programas de entrega de dinero en efectivo²⁷

Al establecer programas de entrega de dinero en efectivo, las principales consideraciones son la definición de la población objetivo, la identificación e inscripción de los beneficiarios y el establecimiento de las condicionalidades.

Definición de la población objetivo

La definición de la población objetivo es el proceso por el que se determinan las familias o los hogares que tendrán derecho a participar en un programa de entrega de efectivo sobre la base de uno o varios criterios preestablecidos.

Normalmente, se tratará de criterios socioeconómicos. Dado que los programas de entrega de dinero son una intervención destinada a ayudar a los hogares de bajos ingresos a salir de la pobreza, es probable que los programas encaminados a reducir la vulnerabilidad de las personas migrantes incluyan a familias u hogares cuyas dificultades económicas sean un factor de riesgo que contribuya a la vulnerabilidad. Sin embargo, puede ser necesario afinar aún más este criterio, por ejemplo, decidiendo que sólo los hogares que estén por debajo del umbral de pobreza aplicado a nivel nacional podrán ser admitidos en el programa.

Un segundo criterio posible es el demográfico. Por ejemplo, algunos programas permitirán la inscripción de todas las familias u hogares vulnerables, mientras que otros aceptarán sólo a aquellos en que haya niños, niñas o adolescentes.

Métodos de focalización

Una vez definida la población objetivo, es necesario establecer un método de selección de los beneficiarios. Hay cuatro métodos de uso común que pueden emplearse por sí solos o combinados de alguna forma:

- En la **focalización geográfica** se selecciona a todas las familias u hogares de ciertas zonas de un país que cumplan los criterios establecidos para el programa (por ejemplo, las zonas en que la incidencia de la extrema pobreza supere un porcentaje dado, o en que las poblaciones migrantes representen un determinado porcentaje de la población).
- En la **focalización categórica** se admite automáticamente a determinadas poblaciones o personas de una categoría particular. Por ejemplo, el programa Más Familias en Acción, de Colombia, ofrece la participación automática a las víctimas de desplazamientos. Por su parte, el programa Bolsa Familia, del Brasil, otorga prioridad a algunas colectividades históricamente marginadas que se autoidentifican como grupos raciales, a los indígenas, a las familias u hogares que recurren al trabajo infantil y a aquellas que tienen miembros que fueron liberados del trabajo en condiciones de esclavitud, entre otros grupos.
- La **prueba de medios** es un proceso en que se evalúan los activos e ingresos de los posibles participantes para determinar si tienen derecho a recibir la prestación. Esto puede incluir una autodeclaración, en que los posibles candidatos comunican ellos mismos la información, así como la obtención de información de las autoridades locales; la verificación cruzada con otras bases de datos; la información sobre las condiciones de pobreza locales; y la vigilancia local entre pares.
- En la **focalización comunitaria**, que se utiliza generalmente en combinación con uno o varios de los otros métodos, se deja la responsabilidad de la selección de los beneficiarios en manos de la comunidad. El objetivo es utilizar el conocimiento comunitario sobre el nivel de vida de cada familia u hogar como base para la selección de los participantes.

Identificación, inscripción, recertificación y salida de los beneficiarios

Una vez seleccionados la población objetivo y los métodos de focalización, los siguientes pasos operacionales consisten en: a) el levantamiento de solicitudes de participación en el programa, con la información necesaria para determinar la admisibilidad; b) la introducción de los datos en un sistema de gestión de la información; c) el examen de las solicitudes y la decisión con respecto a la admisibilidad; d) la generación de una lista de familias u hogares admisibles; y e) la inscripción de los beneficiarios. Esto puede requerir la elaboración de formularios de solicitud, el establecimiento de umbrales o puntos de corte específicos, la adquisición de equipo para gestionar los datos, y la elaboración y aplicación de políticas y procedimientos de protección de datos, así como de los procedimientos de inscripción.

Una vez que los beneficiarios están inscritos y comienzan a recibir las prestaciones, es importante mantener una vigilancia periódica. La vigilancia permite determinar las repercusiones del programa de asistencia en dinero en las familias u hogares participantes, y detectar cualquier cambio en las circunstancias de los participantes que pueda afectar a la prestación recibida (como un embarazo, un nacimiento, una defunción o una escolarización) o al derecho a seguir recibiendo asistencia.

²⁷ Banco Interamericano de Desarrollo, Así funcionan las transferencias condicionadas: *Buenas prácticas a 20 años de implementación* (2017).

Debería establecerse también un proceso de recertificación, en virtud del cual el personal del programa examine periódicamente la admisibilidad de los beneficiarios mediante una actualización del nivel de bienestar de la familia u hogar. Este proceso ayuda a reducir las transferencias de efectivo a familias u hogares que no cumplan o hayan dejado de cumplir los criterios de admisibilidad, y a lograr que el programa pueda seguir admitiendo a nuevas familias u hogares que reúnan las condiciones.

También es importante contar con procedimientos y criterios claros para la salida del programa. Los participantes deben estar informados de los criterios que han de cumplir para seguir participando en el programa, y tener claro cuáles serán los procedimientos para dar por terminada la prestación. Por lo general, las familias u hogares salen de estos programas por una o varias de las siguientes razones: a) una mejora de su situación socioeconómica (ya sea debido al programa, a factores externos como el crecimiento económico y la creación de empleos, o a una combinación de ambos); b) el incumplimiento de los requisitos para la recertificación; c) el incumplimiento de las condicionalidades; d) un cambio en su estructura; e) el hecho de que no se presenten a recoger su prestación por un largo período de tiempo; f) el descubrimiento de que se inscribieron utilizando información falsa; o g) su propia decisión de retirarse del programa.

Establecimiento de las condicionalidades

Si el programa de entrega de dinero está condicionado, es preciso determinar también las condicionalidades y comunicarlas claramente a las familias u hogares que estén solicitando participar en él. El objetivo de estos programas suele ser aumentar el capital humano de la familia o el hogar a fin de empoderarlo para que rompa el ciclo de la pobreza. Por consiguiente, las condicionalidades se relacionan generalmente con los comportamientos en materia de salud y educación, aunque también pueden ajustarse a los objetivos del programa, como la participación en actividades psicosociales, intercomunales o de otro tipo. Las condicionalidades que se establezcan deberán cumplir los siguientes criterios:

- Ser alcanzables, en teoría, por todas las familias u hogares participantes en el programa. Por ejemplo, la condicionalidad no deberá incluir la obligación de los padres de matricular a sus hijos en la enseñanza privada, si el costo de ello no está al alcance de los participantes.
- Estar claramente relacionadas con los objetivos declarados del programa. Por ejemplo, un programa cuyo único objetivo declarado sea mejorar la escolarización de los niños y las niñas, no debería contener condicionalidades que no se relacionen con esa meta.
- Ser fáciles de vigilar y medir de forma objetiva.
- Responder a las limitaciones detectadas en la capacidad de las familias u hogares de acumular capital social.

Actividades de fomento del capital social

El concepto de capital social

Por capital social se entiende generalmente el conjunto de recursos a los que una persona, una familia u hogar o una comunidad pueden acceder a través de las redes sociales. Por ejemplo, cuando una persona en busca de empleo logra que un amigo o vecino “interceda por él” ante sus empleadores, esa persona habrá sacado provecho de su red social para ingresar en el mercado de trabajo. El capital social implica confianza mutua, valores compartidos y entendimiento entre las personas. Cuantos más vínculos o redes sociales tenga una persona o un hogar y cuanto mejor sea su calidad, tanto mayor será la probabilidad de que pueda utilizar esas redes sociales para tener acceso a información, recursos y otros elementos que le ayuden a satisfacer sus necesidades. Un mayor capital social se relaciona en general con una mejor salud y un grado más alto de bienestar²⁸.

El capital social es un aspecto que preocupa particularmente a las personas migrantes, ya que su partida no sólo reduce su propio capital social sino también el de las familias u hogares que dejan atrás. En el caso de las personas migrantes, esto ocurre porque las relaciones sociales se debilitan con la ausencia, y también porque esas relaciones del lugar de origen difícilmente serán de ayuda en los nuevos contextos (por ejemplo, mientras que un vecino de la comunidad de origen podía tener buenas conexiones e información sobre el mercado de trabajo de esa comunidad, es poco probable que ese mismo vecino tenga información buena y fidedigna sobre el mercado laboral de otras comunidades y países). Cuando las personas migrantes que han llegado a un nuevo lugar necesitan información o asistencia, pueden no tener acceso a ellas con la misma rapidez que en su lugar de origen, porque carecen de redes sociales que les proporcionen esos recursos o los orienten para encontrarlos. Una estrategia de afrontamiento que despliegan con frecuencia los migrantes en esas situaciones es el recurso a las comunidades de migrantes locales,

28 Muhammad Majeed and Tahseen Ajaz (2018) Social capital as a determinant of population health outcomes: A global perspective. *Pakistan Journal of Commerce and Social Science*, 12:52–77.

que pueden ser una nueva fuente de información y otros recursos de enorme importancia. Los miembros de las familias y los hogares que permanecen en la comunidad de origen también pueden ver reducido su capital social tras la partida de uno o varios de los familiares, particularmente si aquellos que migraron cumplían un papel muy importante en la gestión y el mantenimiento de los vínculos sociales. Por ejemplo, en algunos contextos y culturas, las mujeres desempeñan una función fundamental en la creación y el mantenimiento de las redes sociales de la familia, mediante su participación en las actividades escolares y en los actos religiosos o de otro tipo. En estas situaciones, si son las mujeres adultas las que migran en busca de trabajo, los restantes miembros de la familia u hogar pueden quedar más aislados y con un capital social reducido.

El capital social se ve afectado por la migración, pero puede también ser la causa de la decisión de migrar. Con frecuencia, las personas y grupos vulnerables tienen esa vulnerabilidad, al menos en parte, debido a la marginación y la exclusión. Esta marginación y exclusión, que pueden estar motivadas por la raza, la religión u otros factores, se manifiestan en la ausencia de vínculos o redes sociales, o en vínculos y redes de menor calidad, y significan que esas personas y grupos tendrán menos recursos sociales en los momentos de necesidad. Esto de por sí puede inducir a migrar, incluso en condiciones de riesgo o peligrosas, en un intento de dejar atrás esa situación de marginación.

Movilización y apoyo para el desarrollo del capital social

El capital social es un factor de protección importante, ya que puede ser movilizado específicamente para afrontar o mitigar los factores de riesgo. Por ejemplo, si una persona migrante es objeto de violencia en el hogar, podrá pedir asistencia a amigos, vecinos y miembros de la familia extensa. Estos contactos sociales pueden ayudarla proporcionándole información sobre los recursos disponibles, como los albergues seguros, o acogiéndola ellos mismos en un lugar seguro. Tal vez le proporcionen dinero o préstamos para que pueda salir de su situación, o apoyo afectivo cuando denuncie el asunto a la policía. Más en general, los amigos, vecinos y miembros de la comunidad de la persona migrante podrían hablar en su nombre y demostrar que la violencia doméstica infringe las normas sociales de la comunidad.

A veces, las personas migrantes vulnerables no son conscientes de todo el capital social de que disponen y puede ser útil realizar un examen más a fondo. Los profesionales que trabajan con migrantes vulnerables pueden ayudarlos a evaluar sus relaciones sociales haciéndolos reflexionar sobre el número de contactos sociales que tienen, cuán estrechas son esas relaciones, los tipos de asistencia que podrían solicitarles, y cómo podrían movilizar a esos contactos y esas redes para resolver problemas. Por ejemplo, una persona con escasos recursos financieros pero un nutrido conjunto de redes sociales puede ser capaz de organizar un mecanismo de préstamos colectivos y, de este modo, tener acceso a un crédito que de otra forma no habría podido conseguir.

Los profesionales pueden ayudar también a las personas migrantes vulnerables a entender la importancia del capital social y a esforzarse por fortalecerlo como una forma de mejorar su bienestar a más largo plazo. Esto puede incluir, por ejemplo, la inversión en las relaciones sociales mediante el aumento de los contactos, la dedicación de más tiempo a esos contactos, la creación de relaciones de confianza y la participación en actividades de apoyo recíproco. Las actividades concretas pueden consistir en formar asociaciones locales o afiliarse a ellas, participar en acontecimientos sociales, culturales y religiosos, formar círculos de ayuda mutua y realizar trabajos de voluntariado.

3.3 MATERIAL DE CONSULTA PARA LA PARTE 3

Material de consulta sobre albergues y alojamiento; agua, saneamiento e higiene; alimentación y nutrición

ACNUDH, The Right to Adequate Housing Toolkit

www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/toolkit/Pages/RighttoAdequateHousingToolkit.aspx

ACNUDH, The Right to Water and Sanitation Toolkit

www.ohchr.org/EN/Issues/ESCR/Pages/Water.aspx

ACNUDH, Toolkit on the Right to Food

www.ohchr.org/En/Issues/ESCR/Pages/food.aspx

ACNUDH y FAO, *El derecho a la alimentación adecuada* (Folleto informativo N° 34)

www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf

ACNUDH y ONU-Hábitat, *El derecho a una vivienda adecuada* (Folleto informativo N° 21, Rev. 1)

www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

ACNUDH, ONU-Hábitat y OMS, *El derecho al agua* (Folleto informativo N° 35)

www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf

Proyecto Esfera, abastecimiento de agua, saneamiento y promoción de la higiene, p.89 (WASH)

<https://handbook.spherestandards.org/es/sphere> (libro interactivo, seleccionar el título en el índice)

Proyecto Esfera, alojamiento y asentamiento, p.273

<https://handbook.spherestandards.org/es/sphere> (libro interactivo, seleccionar el título en el índice)

Material de consulta sobre salud y bienestar

ACNUDH, Toolkit on the Right to Health

www.ohchr.org/EN/Issues/ESCR/Pages/Health.aspx

Material de consulta sobre educación y capacitación

UNESCO, Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo, *The intersections between education, migration and displacement are not gender-neutral*

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000366980>

Material de consulta sobre medios de vida, empleo y generación de ingresos

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Centro de Medios de Vida

www.livelihoodscentre.org

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *IFRC Guidelines for Livelihoods Programming*

www.livelihoodscentre.org/documents/114097690/114438860/IFRC+Livelihoods+Guidelines_EN.PDF.pdf/73bdb19a-1a84-be09-f136-21232b13e3a0?t=1569430174761

OCDE, PISA 2012: Financial Literacy Framework

www.oecd.org/finance/finacial-education/PISA2012FrameworkLiteracy.pdf

Material de consulta sobre localización, evaluaciones y reunificación de la familia

ACNUDH, *Los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en situación irregular* (2014)

www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-14-1_sp.pdf

ACNUR, *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño* (2008)

www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4d9410042

ACNUR e International Rescue Committee, *Manual de terreno para la implementación de las directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño y de la niña* (2011)

www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4e4a59eb2

Alianza para la Protección de la Infancia en la Acción Humanitaria, *Manual de campo sobre niños no acompañados y separados* (2017)

https://alliancecpa.org/en/system/tdf/library/attachments/uasc_handbook_spanish.pdf?file=1&type=node&id=31236

CICR, *Actividades en favor de los migrantes* (2016)

www.icrc.org/es/doc/assets/files/publications/icrc-003-4246.pdf

CICR, *Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados* (2004)

www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc_003_1011.pdf

CICR, *Estrategia relativa al restablecimiento del contacto entre familiares, 2008-2018* (2007)

www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc_003_0967.pdf

CICR, *La necesidad de saber: el restablecimiento del contacto entre familiares separados* (2011)

www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc_003_4037.pdf

CICR, sitio web sobre el restablecimiento del contacto entre familiares

<https://familylinks.icrc.org/en/Pages/home.aspx>

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Guidelines on family reunification for National Red Cross and Red Crescent Societies* (2001)

[/www.ifrc.org/Global/Publications/migration/perco/perco-family-en.pdf](http://www.ifrc.org/Global/Publications/migration/perco/perco-family-en.pdf)

La Alianza para la protección de la niñez y adolescencia en la acción humanitaria, *Normas Mínimas para la Protección de la Niñez y la Adolescencia en la Acción Humanitaria* (2019)

<https://alliancecpa.org/es/child-protection-online-library/las-normas-minimas-para-la-proteccion-de-la-ninez-y-adolescencia-en>

OIM, *Children on the Move* (2013)

https://publications.iom.int/system/files/pdf/children_on_the_move_15may.pdf

OIM, Proyecto Migrantes Desaparecidos

<https://missingmigrants.iom.int/>

Samuel Hall, *Coming Together: A critical analysis of key issues, actors and tools in the current global landscape of Family Tracing & Reunification*, encargado por la IKEA Foundation (2017)

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Samuel-Hall-2017-Coming-Together-commissioned-by-IKEA-Foundation.pdf>

UNICEF, *The Lost Ones: Emergency Care and Family Tracing for Separated Children from Birth to Five Years: Working Paper* (2007)

www.refworld.org/docid/468e2f632.html

Material de consulta sobre programas de entrega de dinero/protección social

Banco Interamericano de Desarrollo, *Así funcionan las transferencias condicionadas: Buenas prácticas a 20 años de implementación*

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/As%C3%AD-funcionan-las-transferencias-condicionadas.pdf>

3.4 HERRAMIENTAS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS FACTORES FAMILIARES Y DEL HOGAR

Introducción

Los factores familiares o del hogar son aquellos que se relacionan con la familia o el hogar de cada persona. Estos factores tienen una influencia en la persona, pudiendo aumentar o reducir la probabilidad de que esta sea objeto de violencia, explotación o abuso antes, durante o después de la migración. El conjunto de herramientas presentado en esta sección ofrece orientaciones sobre cómo evaluar la influencia de los factores familiares o del hogar en la vulnerabilidad de las personas mediante los cuestionarios proporcionados.

El uso de los cuestionarios sobre la familia u hogar puede dar una visión solo parcial de la vulnerabilidad de las personas: la información reunida de esta manera debería complementarse con la que se recopile mediante las herramientas aplicables a nivel individual, comunitario y estructural. Ello permitirá obtener una comprensión más completa de la vulnerabilidad de las personas y de la acción e interacción de los factores de los distintos niveles que contribuyen a moldearla. En las Partes 2, 4 y 5, encontrará información sobre la evaluación de los factores individuales, comunitarios y estructurales.

Este conjunto de herramientas contiene: a) un examen de los diferentes factores familiares o del hogar y del modo en que estos influyen en la vulnerabilidad; b) una serie de cuestionarios que permitirán reunir la información necesaria para evaluar los efectos de los factores familiares o del hogar en la vulnerabilidad de una persona; y c) orientaciones sobre cómo adaptar y utilizar los cuestionarios.

Factores familiares o del hogar

La lista de factores descritos en esta sección se basa en la documentación existente sobre la vulnerabilidad a la violencia, la explotación y el abuso, así como en los estudios realizados con ayuda del modelo de los determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes elaborado por la OIM. Muchos de estos factores dependen del contexto, pudiendo ser factores de riesgo en una situación y factores de protección en otra. Los factores familiares o del hogar examinados en esta sección pueden evaluarse utilizando los cuestionarios del presente conjunto de herramientas.

Con el tiempo, aumentarán sin duda los conocimientos sobre la vulnerabilidad de las personas migrantes y será necesario revisar y actualizar tanto la lista de factores como los cuestionarios.

País de origen/ciudadanía

El país de origen y la ciudadanía de una persona pueden representar un factor de protección o un factor de riesgo de violencia, explotación y abuso, en función de la percepción que se tenga de las personas de ese país o esa ciudadanía en el lugar de que se trate.

Edad

Para las personas de entre 20 años y 50 años aproximadamente, la edad es, en general, un factor de protección. En cambio, para las más jóvenes y las de más edad, que son relativamente más vulnerables, la edad tiende a ser un factor de riesgo. Esto se debe a que las personas más jóvenes y las de mayor edad suelen tener un mayor grado de dependencia, ser menos fuertes físicamente o tener una menor movilidad que el grupo de entre 20 años y 50 años de edad y, con frecuencia, están también menos informados, entre otras cosas sobre el mejor modo de defender sus intereses.

Albergue

Las personas que no tienen dónde vivir o que tienen una situación muy precaria a ese respecto estarán más fácilmente expuestas a condiciones de vida insalubres, inseguras y de explotación y tendrán más probabilidades de adoptar decisiones que las expongan a un riesgo mayor. También es importante entender con quiénes viven, ya que normalmente hay una mayor interdependencia con los convivientes emparentados que con las personas no emparentadas que comparten un alojamiento, por lo que las repercusiones de cada factor pueden variar según el miembro del hogar de que se trate.

Educación

El hecho de poseer un nivel de instrucción más elevado es un factor de protección significativo, ya que aumenta la probabilidad de los miembros de la familia u hogar de ser capaces de hacer frente a las circunstancias con espíritu

crítico. También les permite planificar, entender sus derechos y defenderlos, lo que supone conocer los cauces para hacerlo, y tener más recursos para afrontar las circunstancias adversas y más oportunidades de encontrar un trabajo decente. Por consiguiente, estas personas serán más independientes y tendrán más capacidad de contribuir a la unidad familiar o del hogar. En cambio, los bajos niveles de instrucción son un poderoso factor de riesgo y tienden a reducir la independencia y la capacidad de contribuir a la familia u hogar, con repercusiones negativas en todos los demás miembros de la familia o el hogar. Además, cuando las personas jóvenes de la familia o el hogar se sienten inseguras en la escuela o trabajan fuera de casa, tienen más probabilidades de abandonar los estudios y, por lo tanto, más probabilidades de ser vulnerables debido a su menor nivel de instrucción. Esto también repercutirá en los otros miembros de la familia o el hogar.

Situación económica

Un ingreso más estable y de un nivel que permita satisfacer las propias necesidades y cumplir con las responsabilidades externas respecto de otros se relaciona con una mayor resiliencia ante la violencia, la explotación y el abuso. A la inversa, un ingreso insuficiente o menos estable —por ejemplo, por el hecho de trabajar en el sector agrícola de una comunidad propensa a sufrir sequías o por la falta de competencias para encontrar trabajo en una economía débil— está asociado con una mayor vulnerabilidad y un aumento de los comportamientos de riesgo para conseguir un ingreso. Esto, a su vez, puede aumentar la carga para otros miembros de la familia o el hogar, elevando las exigencias y contribuyendo a que adopten estrategias de afrontamiento posiblemente arriesgadas. Del mismo modo, el hecho de tener deudas es causa de vulnerabilidad, porque es difícil reembolsar el dinero adeudado y al mismo tiempo satisfacer las propias necesidades económicas inmediatas, y también porque conlleva el riesgo de presiones externas, por ejemplo, para exigir el reembolso de la deuda. Los miembros de la familia o el hogar que se endeudan aumentan la carga para los otros miembros y los exponen a situaciones de riesgo, si se recurre a la amenaza para obtener el reembolso.

Antecedentes migratorios

Una persona que tenga familiares u otros miembros del hogar que hayan migrado tendrá más probabilidades de migrar ella misma debido al efecto de demostración y al hecho de tener una idea concreta de cómo hacerlo. Esto puede estar asociado con un mayor riesgo si la migración que emprende la persona es relativamente peligrosa o no está programada en todos sus detalles, o con una mayor protección, en la medida en que la persona haya aprendido de la experiencia migratoria anterior propia o de otros.

Situación física y psicosocial

Un miembro de la familia u hogar que haya vivido una experiencia negativa importante, como un divorcio o separación, una muerte, o una enfermedad o lesión graves, tendrá menos probabilidades de poder contribuir plenamente a la unidad familiar o al hogar y más probabilidades de requerir cierto grado de apoyo de otros integrantes de la unidad, aumentando así la carga y, por consiguiente, la vulnerabilidad de esas otras personas.

Comportamientos y experiencias de riesgo

Las experiencias de violencia, coacción, amenazas, explotación, abuso, adicción y comportamientos sexuales peligrosos son factores de riesgo y, por lo tanto, todo miembro de la familia u hogar que experimente estas situaciones tienen una vulnerabilidad aumentada. Del mismo modo, los miembros de la familia o el hogar que estén o hayan estado implicados en comportamientos peligrosos tales como un conflicto armado, actividades de bandas, el tráfico de drogas o el comercio sexual, son más vulnerables. A su vez, todos estos comportamientos y experiencias repercutirán en otros miembros de la familia o del hogar y los pondrán en situaciones de mayor riesgo, por ejemplo, al exponerlos a la violencia o las amenazas.

Adopción de decisiones

El hecho de no poder participar o de sentir que no se tiene voz en la adopción de decisiones a nivel familiar o del hogar es un factor de riesgo, ya que significa que se tiene menos poder que otros y, por lo tanto, menos agencia y más probabilidades de ser sometido a coacción o control. Este factor puede ser también un indicador de desigualdad por motivos de género o edad dentro de la familia o el hogar.

Redes

La existencia de sólidas redes de apoyo es un factor protector importante, porque significa que la familia u hogar y sus miembros tienen a quién recurrir si necesitan apoyo material o de otro tipo. A la inversa, el aislamiento de la familia u hogar dentro de la propia comunidad es un factor de riesgo, porque no habrá a quién acudir en caso de necesidad, lo que eleva el riesgo para cada uno de sus miembros.

Seguridad de la comunidad

El hecho de tener elementos peligrosos en la comunidad, como la presencia de tratantes de personas, de bandas o de la delincuencia organizada, es un factor de riesgo para todos los miembros de la familia u hogar. Estos factores de riesgo pueden repercutir en los distintos miembros de la familia u hogar de maneras diferentes. Por ejemplo, si una mujer o un niño son objeto de violencia en la comunidad, ellos serán los afectados directos de ese hecho. Pero otros miembros de la familia o del hogar también sufrirán los efectos, en la medida en que necesiten prestar apoyo a los miembros directamente afectados, o en que ellos mismos corran riesgos en el intento de protegerlos.

Raza, grupo étnico y religión

Las personas pertenecientes a ciertas razas, grupos étnicos o religiones pueden ser objeto de violencia, explotación y abuso en algunos contextos, y de un trato preferencial en otros. Por consiguiente, este factor se centra en el modo en que la raza, la etnia o la religión de una persona pueden elevar el riesgo o conferir protección, según el contexto.

Sexo biológico, identidad de género y orientación sexual

Algunos tipos de sexo biológico (como el femenino o el intersexual), algunas identidades de género (como el hecho de ser mujer o no binario) y las orientaciones sexuales distintas de la heterosexual tienden a estar asociados con un aumento del riesgo debido a la persecución, el abuso y la violencia. Por el contrario, el hecho de ser de sexo masculino, hombre y heterosexual es, en general, un factor de protección.

Orientaciones para aplicar y adaptar los cuestionarios sobre los factores familiares y del hogar

Propósito

Este cuestionario tiene por objeto ayudar a evaluar la influencia de los factores familiares y del hogar en la vulnerabilidad de las personas. Combinando la información obtenida de esta manera con los datos a nivel individual e interpretando todo ello a la luz del conocimiento contextual más amplio sobre los factores que aumentan la vulnerabilidad o la resiliencia adquirido mediante las herramientas a nivel comunitario y estructural, será posible evaluar la vulnerabilidad a la violencia, la explotación y el abuso de una persona migrante en particular. Además, si esos datos se reúnen a lo largo del tiempo y se vinculan con los de otras zonas geográficas, se podrán comprender las tendencias más generales con respecto a las vulnerabilidades de las personas migrantes en una determinada comunidad y a nivel regional. Ello podría servir de base para la programación de los gobiernos y de las organizaciones y los proveedores de servicios nacionales e internacionales.

El cuestionario existe en cuatro versiones, y la que corresponda utilizar dependerá de la etapa de la migración en que se encuentre la persona: en el lugar de origen/antes de la partida, en tránsito, en el lugar de destino o después del retorno. En conjunto, estas cuatro versiones ofrecen una herramienta amplia e integral destinada principalmente a ser usada en la investigación y como base para la programación. Sin embargo, si durante el proceso se detectan personas vulnerables, deberán remitirse a las entidades de protección adecuadas. Estas entidades tal vez deseen utilizar el formulario de detección de las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso elaborado por la OIM para determinar las necesidades de protección y asistencia de una persona migrante en particular.

Uso de los cuestionarios

Los cuestionarios pueden utilizarse ya sea en forma impresa o en formato electrónico, con herramientas de análisis como Kobotoolbox o SurveyMonkey. Cuando se utilicen en forma impresa, la información debería traspasarse a una plataforma electrónica para asegurar la durabilidad de los datos reunidos y la posibilidad de emplearlos para entender los cambios a lo largo del tiempo. Ello permitirá también la comparación con otros contextos y lugares y, por lo tanto, el desarrollo de una base de datos comprobados para el análisis a nivel nacional, regional o mundial.

Lo ideal es que los formularios sobre la familia u hogar se utilicen en combinación con los cuestionarios personales, a fin de obtener un cuadro completo de la situación del/ de la informante. Hay cierto solapamiento/traslape entre los cuestionarios personales y los referentes a la familia u hogar, particularmente en la sección 1 (Información sobre la entrevista), la sección 2 (Información básica), y la sección 4 (Información sociodemográfica). Una misma persona informante no deberá responder nuevamente a las preguntas que se repitan.

La gran mayoría de las preguntas son cerradas o de selección múltiple. Cuando corresponde, se ha dejado espacio para añadir información o para responder a preguntas abiertas o de desarrollo. Se recomienda que los/las encuestadores/as o entrevistadores/as procuren utilizar una terminología coherente en esos espacios para asegurar la comparabilidad. Por consiguiente, si una persona señala que su fuente de ingresos es el “trabajo en una tienda”, debería emplearse la misma terminología cuando se dé otra respuesta que indique la misma actividad, por ejemplo,

“trabajo en una floristería”. En las preguntas a las que se deba responder con una cifra, se recomienda utilizar dígitos en lugar de escribir el número: es decir, por ejemplo, poner “15” en lugar de “quince”.

Todas las versiones del cuestionario tienen campos y preguntas similares, organizados en cuatro secciones: en la sección 1 se registra la información sobre la propia entrevista, y en la sección 2, la información básica sobre el/la entrevistado/a; la sección 3 está dedicada a reunir información sobre los factores de vulnerabilidad, y la sección 4, a reunir información sociodemográfica. En las presentes orientaciones se informa sobre cómo rellenar todas estas secciones utilizando el lenguaje del cuestionario para personas migrantes en el lugar de origen/antes de la partida, pero las indicaciones se aplican a todas las versiones del cuestionario.

El tiempo de trabajo estimado para la cumplimentación es de 30 minutos, aproximadamente, en el caso del cuestionario para personas migrantes en el lugar de origen/antes de la partida, y de unos 30 a 45 minutos en el de los que se aplican a las personas migrantes en tránsito, en el lugar de destino o que ya han retornado.

Orden de las preguntas

El orden de las preguntas se ha establecido agrupando las que se refieren a un mismo tema, pero teniendo en cuenta también la buena práctica. Por ejemplo, las preguntas relativas al sexo, la orientación sexual, el origen étnico y otras características relacionadas con la identidad que puedan ser delicadas figuran en la sección 4 (Información sociodemográfica), al final del cuestionario, porque en general es una buena práctica aplazar esas preguntas hasta que el/la informante haya respondido a otras menos delicadas y se sienta cómodo.

Algunas preguntas que parecen repetitivas obedecen al hecho de que la reformulación de una pregunta en otros términos permite verificar la información dada en la respuesta anterior. Por ejemplo, el cuestionario podría incluir las dos preguntas siguientes: “¿Está usted viajando/migrando por decisión propia (no de otra persona)?” y “¿Hay alguien que lo/la esté forzando a viajar/migrar?”. Esto permitirá diferenciar entre las personas que sienten que están migrando porque sus circunstancias del momento no le dejan otra opción y han decidido por su cuenta que la migración es una solución práctica, y aquellas que están migrando porque alguien las ha forzado a hacerlo.

Sección 1: Información general

Esta sección comprende la información de identificación del cuestionario y debe ser rellenada por el encuestador.

- 1.1. Código del/ de la encuestador/a:** Es importante establecer y aplicar un sistema que permita identificar a la persona que rellenó cada cuestionario. De este modo, se podrán detectar los errores sistemáticos que pueda estar cometiendo un/una encuestador/a, como el hecho de no rellenar algunas secciones correctamente o de saltarse algunas preguntas delicadas.
- 1.2. Fecha:** La fecha debe introducirse siempre en el mismo formato, por ejemplo [dd-mm-aaaa], en cuyo caso el 22 de mayo de 2019 figurará como [22-5-2019].
- 1.3. Idioma de la entrevista:** El idioma utilizado en la entrevista puede ser el mismo del cuestionario o un idioma diferente. Esta información será importante si hay incoherencias en las traducciones de los distintos encuestadores/as.
- 1.4. Lugar de celebración de la entrevista:** Es importante especificar el lugar en que se celebró la entrevista, ya que ello facilitará el análisis y la comparación entre diferentes comunidades. El sistema de denominación de los lugares debe ser preciso, para evitar la mala interpretación de los datos.
- 1.5. País de la entrevista:** Esta información es un identificador más de la entrevista y puede ser útil al analizar encuestas de diferentes países y para la comparación entre países.

Sección 2: Información básica

Esta sección comprende la información básica sobre el/la entrevistado/a.

- 2.1. País de origen del/ de la informante y 2.2. Ciudadanía del/ de la informante:** Estos datos sirven de base para evaluar la situación migratoria de la persona. El hecho de encontrarse en un país del que no se es ciudadano/a suele constituir un factor de vulnerabilidad, si no se goza de los mismos derechos que los nacionales del país.
- 2.2. Edad:** Este elemento permite identificar a los niños, niñas o adolescentes que puedan necesitar una protección específica adicional y para los que además sea preciso obtener la autorización de uno de los padres o de un tutor/a antes de poder continuar con la entrevista.
- 2.3. Idioma(s) hablado(s):** El hecho de hablar más de un idioma puede ser un factor de protección cuanto se migra a países en que el propio idioma no es el idioma oficial ni un idioma de uso común.

Sección 3: Factores de vulnerabilidad familiares o del hogar

Esta sección consta de tres partes. La sección 3A se centra en la composición de la familia u hogar y sus antecedentes migratorios, la sección 3B se refiere a la situación y la dinámica de la familia u hogar, y la sección 3C trata de la participación y la seguridad en la comunidad. Las preguntas de estas tres secciones ayudan a determinar la presencia de diferentes factores que influyen en la vulnerabilidad de la persona migrante a la violencia, la explotación y el abuso.

Sección 3A: Composición de la familia u hogar y antecedentes migratorios

Las preguntas de esta sección se refieren a la composición y a los antecedentes migratorios de la familia u hogar del/ de la informante.

3.1. ¿Está usted actualmente sin techo?

Una respuesta afirmativa es un indicador de vulnerabilidad de la persona migrante.

3.2. ¿Con quién o dónde vive?

El tipo de alojamiento repercute en la vulnerabilidad de la persona; el hecho de vivir solo puede ser un indicador de vulnerabilidad o de independencia y autosuficiencia, según el contexto. La convivencia con familiares o amigos o con extraños es un indicador de vulnerabilidad si aumenta la carga de responsabilidades de la persona, pero en otras situaciones puede significar que existe una red de apoyo.

3.3. ¿Con cuántas personas vive (sin contarse a sí mismo)?

Esta pregunta tiene por objeto obtener información sobre la unidad familiar del/ de la informante. El tamaño de la familia u hogar puede ser un factor de riesgo en algunos contextos.

3.4. ¿Cuántas de las personas con que vive (sin contarse a sí mismo) son menores de 16 años?

En general, los niños, niñas o adolescentes son más vulnerables. El hecho de que haya un gran número de niños, niñas o adolescentes en un hogar puede ser un factor de riesgo en algunas situaciones y contextos.

3.4.1 ¿Asisten actualmente a la escuela los niños, niñas o adolescentes con que vive (sin contarse a sí mismo, si tiene menos de 16 años)?

El hecho de que haya niños o niñas en edad escolar y adolescentes que no asisten a la escuela puede ser un indicador de vulnerabilidad. Es importante entender las razones de esta situación.

3.4.1.1 ¿Qué los hace sentirse inseguros?

Las escuelas no siempre son un lugar seguro para los niños, niñas o adolescentes, por lo que es importante entender si se sienten seguros en ellas. De no ser así, pueden necesitar asistencia y protección.

3.4.1.2 ¿Por qué no están asistiendo a la escuela?

Muchas de las razones para no asistir a la escuela, como la inseguridad, la falta de fondos para costear la educación o la necesidad de trabajar para contribuir al sustento de la familia, son factores de riesgo.

3.4.2 ¿Realizan los niños, niñas o adolescentes con quienes vive (sin contarse a sí mismo, si tiene menos de 16 años) un trabajo remunerado fuera del hogar, para ganar dinero?

En función del contexto, los niños y niñas en edad escolar que también trabajan para ganar dinero pueden ser un indicador de vulnerabilidad de las personas migrantes.

3.5. ¿Pertenece todos los que viven con usted a su familia u hogar?

La vida en un lugar hacinado puede ser un indicador de vulnerabilidad. Del mismo modo, el hecho de formar parte de un hogar numeroso compuesto por muchos familiares puede indicar mayores responsabilidades económicas. Si el/la informante no sabe con cuántas otras personas vive, esta puede ser una indicación de trata.

3.6. ¿Cuál es el nivel de instrucción más alto cursado por alguno de los miembros de su familia u hogar?

Ninguna instrucción o un nivel inferior a la enseñanza primaria es un indicador de vulnerabilidad de las personas migrantes. Asimismo, el nivel de instrucción de los padres o tutores o cabezas del hogar tiende a presentar una correlación positiva con un mayor éxito académico de los hijos e hijas. Obsérvese que el cuestionario ofrece la opción de marcar que un nivel se ha "cursado parcialmente", para evitar respuestas imprecisas.

3.7. ¿Cuál es la principal fuente de ingresos de los miembros de su familia u hogar?

La falta de una fuente de ingresos de una persona, pero también de una familia u hogar en su conjunto, es un factor de riesgo, como lo es una fuente de ingresos no estable e insegura. Además, algunos de los sectores concretos mencionados en la pregunta —trabajo en una fábrica; empleo doméstico; prostitución o trabajo relacionado con el sexo; silvicultura, agricultura y pesca; y minería y construcción— suelen ser sectores de alto riesgo.

3.8. ¿Ha migrado o se ha trasladado alguna vez un miembro de su familia u hogar a otro país o a otra región de su país?

3.9. ¿Ha migrado o se ha trasladado alguna vez un amigo o una amiga suya a otro país o a otra región de su país?

Estas dos preguntas tienen por objeto entender si la familia u hogar del/ de la informante y sus amigos cercanos tienen antecedentes migratorios, lo que, según el contexto, puede ser un factor de protección (si tienen conocimiento o información del proceso y la ruta) o un factor de riesgo (si están decididos a migrar a pesar de haber tenido experiencias negativas en el pasado e incluso de haber sufrido violencia, explotación y/o abuso). Las subpreguntas permiten establecer un resumen más detallado del historial migratorio de la familia u hogar y los/las amigos/as de la persona.

Sección 3B: Situación y dinámica de la familia u hogar

Las preguntas de esta sección tienen por objeto entender la situación de la familia o del hogar en ese momento y las relaciones entre sus miembros.

3.10. ¿Se ha visto su familia u hogar afectado recientemente (en los últimos tres años) por alguna de las situaciones siguientes?

Todas las opciones de respuesta indican situaciones de perturbación que pueden ser factores de riesgo para todos los miembros de la familia u hogar.

3.11. ¿Ha experimentado o está experimentando actualmente algún miembro de su familia u hogar alguna de las situaciones siguientes?

Todas las opciones de respuesta son factores de riesgo.

3.12. ¿Se ha visto implicado en el pasado o está implicado actualmente algún miembro de su familia u hogar en alguna de las situaciones siguientes?

Todas las opciones de respuesta representan comportamientos de riesgo que son indicadores de vulnerabilidad.

3.13. ¿Hay alguien en su familia u hogar (sin constarse a sí mismo) que tenga deudas?

3.13.1 ¿Piensa usted que está habiendo presiones o coacción para que se reembolsen esas deudas?

Toda deuda personal es un factor de riesgo. El endeudamiento con un agente, un traficante, un tratante de personas, una agencia de contratación o un empleador es un indicador de vulnerabilidad a la trata. La existencia de presiones o coacción, sea quien sea el acreedor, es un indicador de vulnerabilidad al abuso y la explotación. Las deudas de cualquiera de los miembros de la familia u hogar pueden afectar a todos los demás miembros.

3.14. ¿Participa usted o es escuchado en las decisiones conjuntas de la familia u hogar?

3.14.1 ¿Por qué no?

Estas preguntas tienen por objeto entender la posición que ocupa la persona dentro de la familia u hogar. El hecho de no poder participar o de sentir que no se es escuchado en las decisiones familiares o del hogar es un factor de riesgo. También puede indicar una mayor vulnerabilidad debido a las funciones y la desigualdad en razón del género o la edad dentro de la familia o el hogar.

Sección 3C: Participación y seguridad en la comunidad

Las preguntas de esta sección tienen por objeto entender la percepción de los/las informantes con respecto a la comunidad y al lugar que ellos mismos y sus familias u hogares ocupan en ella. La falta de seguridad y la falta de vínculos sociales dentro de la comunidad son indicadores de vulnerabilidad.

3.15. ¿Siente usted que su familia u hogar está aislado del resto de la comunidad?

El acceso de las personas a las redes sociales se basa generalmente en el acceso de la familia u hogar a esas redes. La falta de vínculos y redes sociales es un factor de riesgo.

3.16. ¿Cuán segura le parece esta comunidad para su propia vida y la de su familia u hogar?

La percepción de inseguridad es un factor de riesgo.

3.17. ¿Cuán probable es, a su juicio, que las mujeres sean objeto de violencia, explotación y abuso en esta comunidad?

3.18. ¿Cuán probable es, a su juicio, que los hombres sean objeto de violencia, explotación y abuso en esta comunidad?

3.19. ¿Cuán probable es, a su juicio, que los niños, niñas o adolescentes sean objeto de violencia, explotación y abuso en esta comunidad?

El propósito de estas tres preguntas es entender cuán generalizada está la vulnerabilidad debida al género y la edad dentro de la comunidad y en qué medida puede afectar al/ a la informante y a su familia u hogar. Una mayor probabilidad de violencia hacia estos grupos es un factor de riesgo.

3.20. ¿Cuán probable es que alguien de esta comunidad llegue a ser víctima de trata de personas?

Esta pregunta tiene por objeto evaluar tanto la prevalencia de la trata de personas como la conciencia de su existencia por parte del/ de la informante. La indicación de una probabilidad alta es un factor de riesgo.

3.21. ¿Tiene conocimiento de la presencia de alguna banda o de elementos de la delincuencia organizada en esta comunidad?

Esta pregunta se relaciona con la percepción de seguridad o inseguridad. Si existen bandas o elementos de la delincuencia organizada, y si el/la informante los considera una amenaza para sí mismo o para su familia u hogar, este es un factor de riesgo.

Sección 4: Información sociodemográfica

Las preguntas de esta sección tienen por objeto determinar las características personales y grupales referentes a la identidad que pueden estar asociadas con una mayor vulnerabilidad. La medida en que cada una de estas características sea un factor de protección o de riesgo dependerá del contexto. En el proceso ulterior de interpretación de estos datos, el conocimiento contextual ayudará a evaluar si se trata de indicadores de vulnerabilidad o no. Muchas de las preguntas pueden ser también de carácter particularmente delicado, según la situación de que se trate; consulte la sección titulada “Adaptación de los cuestionarios a diferentes contextos socioculturales” del presente conjunto de herramientas.

4.1. Raza/grupo étnico: La raza o el origen étnico pueden o no ser rasgos de importancia social en el contexto de que se trate, y no todos los informantes estarán familiarizados con estos conceptos. Las definiciones comunes son las siguientes:

- Raza: En la mayoría de los casos, este término se refiere a algún rasgo externo de la persona, como el color de la piel, la textura del pelo o la forma de la nariz, pero también puede referirse a su ascendencia, además del aspecto. Según el contexto, la raza puede definirse, por ejemplo, como blanca, negra, asiática, africana, afrodescendiente o indígena.
- Grupo étnico: Este término se refiere comúnmente a una identidad de grupo basada en un conjunto de características sociales y culturales compartidas, que pueden incluir el idioma, la religión y prácticas sociales como las costumbres nupciales. Como ejemplos cabe mencionar las etnias igbo, zulú, han, kikuyu, mong, mapuche, zapoteca y vasca.

La pertenencia a una raza o grupo étnico no es en sí misma un indicador de vulnerabilidad. Sin embargo, según el contexto, puede ser un factor de protección, si se trata de una identidad privilegiada, o un factor de riesgo, si se trata de una identidad marginada.

4.2. Religión: Como en el caso de los grupos étnicos, la pertenencia a una determinada religión puede ser un factor de protección o de riesgo, según el contexto. La lista proporcionada en el cuestionario no es exhaustiva. Si la religión de la persona no figura entre las opciones mencionadas, introduzca su denominación en el epígrafe “Otra”.

4.3. ¿Cuál es su sexo biológico?

4.4. ¿Cuál es su identidad de género?

Aunque para la mayoría de las personas estos dos conceptos son intercambiables, el hecho de haber “nacido” de sexo masculino pero de identificarse con una mujer, o viceversa, suele ser un fuerte indicador de vulnerabilidad.

4.5. ¿Se identifica usted cómo heterosexual?

Si la respuesta es negativa, es probable que la persona se identifique como lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual o queer (LGBTQ), lo que podría ser un indicador de vulnerabilidad.

Recopilación de datos responsable

Muchas de las preguntas formuladas en este cuestionario se centran en temas que son muy personales o sumamente delicados. Por lo tanto, hay que tener especial cuidado de respetar el principio de “no hacer daño” a lo largo de toda la participación de los/las informantes en el proceso, en particular protegiendo su anonimato. Además, si durante la entrevista se determina que una persona es vulnerable y necesita asistencia, debe ser remitida a la instancia protectora apropiada. Los/las encuestadores/as deberían estar debidamente capacitados/as para aplicar estas directrices.

Adaptación de los cuestionarios a diferentes contextos socioculturales

Puede ser tentador evitar formular preguntas sobre los temas que son un tabú social. Por ejemplo, en los contextos en que la homosexualidad es ilegal o en que las relaciones sexuales antes o fuera del matrimonio son causa de ostracismo, puede ser incómodo preguntar a los/las informantes por su orientación sexual, o si tienen hijos o hijas, cuando han declarado que no están casados. A pesar de ello, es necesario formular estas preguntas. De hecho, no recabar esta información supondría no reunir datos sobre los factores que precisamente ponen a esas personas en situación de riesgo y, por lo tanto, no poder orientar la programación destinada a protegerlos. Además, la exclusión de estas preguntas reduciría la comparabilidad de los datos de las distintas regiones y, de este modo, menoscabaría la posibilidad de elaborar opciones de programación adecuadas a nivel mundial.

A fin de reducir la probabilidad de ofender al/ a la informante, las preguntas que pueden ser más delicadas se han colocado hacia el final del cuestionario, para que se planteen cuando ya se haya establecido una relación entre el/ la informante y el encuestador. Aun así, dado que cada contexto sociocultural tiene sus características peculiares, es posible que algunos temas sean más o menos delicados según el lugar de que se trate. Por ello, será importante utilizar estrategias que reduzcan al mínimo la posibilidad de ofender al/ a la informante o de que otra persona escuche la respuesta. Algunas formas de hacerlo son las siguientes:

- Comenzar todas las entrevistas explicando al/ a la informante que sus respuestas serán confidenciales y que puede negarse a responder a cualquiera de las preguntas o decidir dar por terminada la entrevista en cualquier momento.
- Al llegar a las preguntas delicadas, tranquilizar nuevamente al/a la informante con frases como las siguientes: “Sabemos que las personas que no se ajustan a las expectativas sociales son normalmente más vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso y, por ello, necesito hacerle algunas preguntas delicadas. Le repito que sus respuestas serán confidenciales y que no es mi intención ofenderle en modo alguno”.
- Introducir las preguntas que puedan ser delicadas con una frase como “Sin ningún ánimo de ofender...” o una expresión análoga. Siempre que sea factible, la entrevista deberá realizarse en un espacio privado.

En muchos casos, habrá términos específicos que sean difíciles de traducir, en el sentido de que es posible que no exista en el idioma local una palabra que equivalga exactamente al concepto, como en el caso de “familia u hogar”, “identidad de género” o “heterosexual”. Otras expresiones, por ejemplo “comportamiento sexual de riesgo” o “economía informal”, también tendrán que explicarse de un modo que tenga en cuenta las sensibilidades sociales pero que sea conceptualmente exacto. En otras palabras, aunque los términos tengan un equivalente lingüístico exacto, no siempre se utilizarán o entenderán del mismo modo. En todos los casos posibles, hemos ofrecido orientación sobre el significado de las expresiones dentro del propio cuestionario. Aun así, una parte de la terminología podría no ser de uso común en determinados contextos. En esas situaciones, será importante buscar una palabra o una frase que transmitan la idea que el cuestionario intenta analizar. En este esfuerzo, es esencial que los términos locales utilizados no tengan nunca un carácter moralizante o peyorativo.

Cuestionarios

Los siguientes cuestionarios pueden descargarse del sitio web de la OIM (www.iom.int):

- Cuestionario sobre la familia u hogar para personas migrantes en el lugar de origen/antes de la partida
- Cuestionario sobre la familia u hogar para personas migrantes en tránsito
- Cuestionario sobre la familia u hogar para personas migrantes en el lugar de destino
- Cuestionario sobre la familia u hogar para personas migrantes que retornaron

PROTECCIÓN Y ASISTENCIA
PARA LAS PERSONAS MIGRANTES
VULNERABLES A LA VIOLENCIA,
LA EXPLOTACIÓN Y EL ABUSO:
PROGRAMACIÓN A NIVEL
COMUNITARIO

PARTE 4

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	153
4.1 DETERMINANTES DE LA VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS MIGRANTES A NIVEL COMUNITARIO.....	153
El concepto de comunidad.....	153
Determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes a nivel comunitario.....	154
4.2 PROGRAMACIÓN A NIVEL COMUNITARIO PARA REDUCIR LA VULNERABILIDAD A LA VIOLENCIA, LA EXPLOTACIÓN Y EL ABUSO.....	155
Principios de la programación.....	156
Actores de la programación a nivel comunitario	157
Creación de capacidad de gobernanza a nivel local.....	159
Programas de desarrollo comunitario.....	162
Lucha contra la fragilidad y las crisis a nivel comunitario	170
Medidas relacionadas con las creencias, valores, actitudes, comportamientos, normas y prácticas de la comunidad.....	173
4.3 MATERIAL DE CONSULTA PARA LA PARTE 4.....	178
4.4 HERRAMIENTAS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS FACTORES ESTRUCTURALES	181
Introducción.....	181
Orientaciones para aplicar y adaptar la herramienta de evaluación de los factores comunitarios	183
Herramienta de evaluación de los factores comunitarios.....	185

INTRODUCCIÓN

La Parte 4 del presente Manual se centra en los factores que determinan la vulnerabilidad de las personas migrantes a nivel comunitario y en las respuestas programáticas adecuadas para mitigar y combatir los factores de vulnerabilidad en ese plano. Tras una introducción general al concepto de comunidad y a los modos en que estas contribuyen a la vulnerabilidad o a la resiliencia, se exponen los principios de la programación que deberían orientar la elaboración y la ejecución de programas comunitarios y se describen distintas formas de programación para hacer frente a los factores de vulnerabilidad a ese nivel. Por último, se examinan en detalle los temas de la creación de capacidad de gobernanza a nivel local; el desarrollo comunitario; la lucha contra la inestabilidad y fragilidad a nivel comunitario; las medidas relacionadas con las actitudes, normas y creencias; y la lucha contra las prácticas nocivas.

Las orientaciones ofrecidas en la Parte 4 están destinadas principalmente a los gobiernos nacionales y las administraciones locales, los dirigentes comunitarios y los agentes de desarrollo.

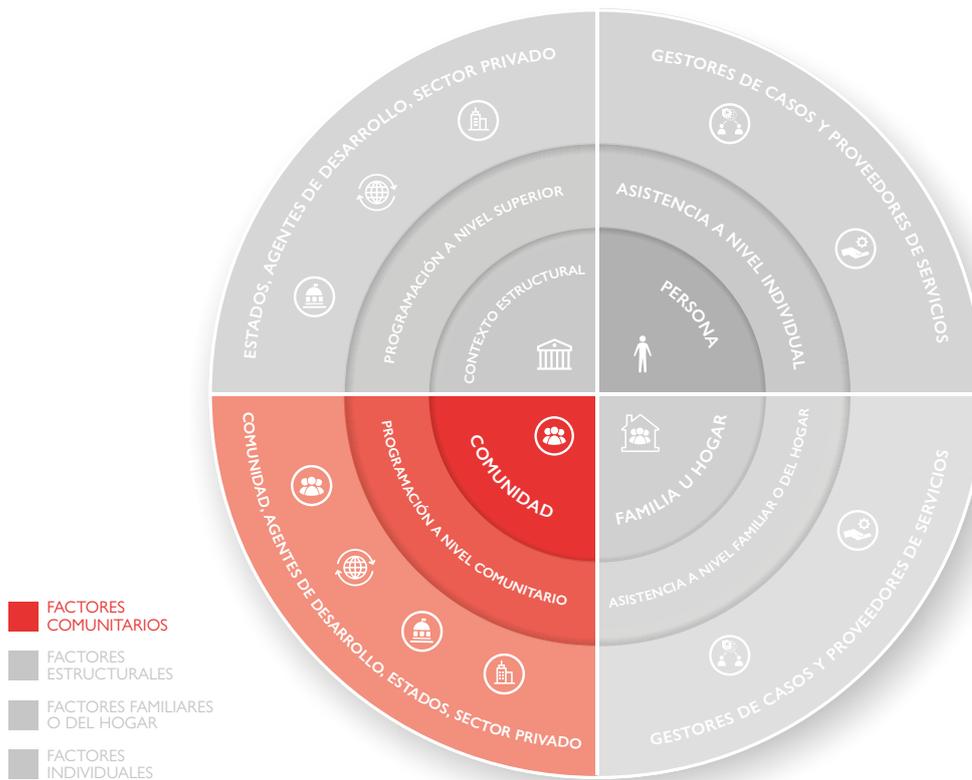


Figura 4.1

Respuestas programáticas y actores pertinentes a nivel comunitario

4.1 DETERMINANTES DE LA VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS MIGRANTES A NIVEL COMUNITARIO

El concepto de comunidad

Hay dos formas principales de entender el concepto de comunidad: una se centra en los intereses o la identidad que las personas tienen en común, independientemente de su proximidad física, y la otra, en la localización geográfica, por lo general con un componente de interacción social o de vínculos mutuos¹. En este Manual se aplica el segundo enfoque y se define a la comunidad como: “un conjunto de personas residentes en un territorio geográfico determinado que interactúan regularmente entre sí, tienen acceso a recursos e instituciones comunes, y, en general, comparten experiencias, una cultura, valores, creencias y actitudes”.

¹ http://motu-www.motu.org.nz/wpapers/05_09.pdf.

Por consiguiente, en esta conceptualización, las comunidades no sólo comparten un lugar geográfico, sino que tienen también uno o varios de los elementos siguientes²:

- **Experiencias comunes:** las experiencias compartidas, como el hecho de vivir un desastre natural, pueden unir a las personas.
- **Creencias, valores y actitudes:** diferentes grupos de personas tienen distintas opiniones sobre lo que constituye una comunidad. Por ejemplo, algunos grupos consideran más fundamentales la familia y los “vínculos de sangre”, mientras que otros atribuyen más importancia a las creencias religiosas, culturales o cívicas compartidas.
- **Acceso a recursos e instituciones comunes:** las personas que comparten recursos e instituciones, como centros comunitarios, mercados y escuelas, interactúan regularmente entre sí.
- **Lazos y relaciones comunes:** es decir, un conjunto de acciones y creencias que ayudan a establecer una identidad grupal, como las experiencias compartidas y el hecho de crecer juntos, de ir juntos a la escuela y de participar en la vida comunitaria.
- **Interdependencia:** este elemento se refiere a la idea de que los miembros de la comunidad son parte de una red, en que la actuación de uno (como la conducción temeraria) puede influir en otros, y en que todos pueden contar con el apoyo de los demás cuando lo necesitan (por ejemplo, en la lucha contra un incendio).

Distintas comunidades presentan estas características en diferentes combinaciones y con diferentes grados de intensidad. Por ejemplo, hay comunidades que tienen sólo una escuela y un solo mercado, y todos los miembros practican la misma religión. En esta situación, las interacciones entre sus miembros serán probablemente más intensas, y los valores y creencias, más similares entre sí. En el caso de las comunidades con experiencias compartidas, por ejemplo, una inundación que se repite regularmente, y altos niveles de participación en proyectos comunitarios, como la construcción de presas y diques, los miembros pueden tener sólidos vínculos humanos y sentir intensamente que “están todos en la misma barca”, aun cuando algunos creen que las inundaciones son consecuencia del cambio climático y de la degradación ambiental, y otros no.

Un elemento inherente al concepto de comunidad es el de su delimitación: quién está comprendido en ella y quién no. No existe ningún método universal para demarcar las comunidades geográficas, y el modo en que se establecen sus límites puede depender del motivo por el que se fijan. Por ejemplo, un esfuerzo por mejorar la gestión de un lago puede requerir la participación de todas las personas que viven en torno a él y utilizan ese recurso natural. Estas personas tendrán un interés compartido en la gestión del lago. Pero, aunque los que viven en torno al lago comparten una región geográfica, pueden estar agrupados en diferentes ciudades o pueblos. Cada una de estas unidades podría considerarse una comunidad en sí, tal vez con sus intereses particulares en relación con el lago: para algunas será una fuente de empleo en la pesca, para otras un lugar de recreación o una fuente de ingresos a través del turismo. En muchos casos, las comunidades están divididas con fines administrativos, por ejemplo, en distritos electorales o escolares y de administración política.

En el contexto migratorio, se entiende por comunidad de origen el lugar de residencia habitual de las personas migrantes. La comunidad de tránsito es una zona geográfica que las personas migrantes atraviesan en su viaje hacia el destino previsto. La comunidad de acogida se refiere a la población no migrante de una región geográfica en que hay personas migrantes presentes, ya sea que se encuentren en ella en tránsito (porque está a lo largo de su ruta migratoria), residiendo temporalmente (por ejemplo, en el marco de un plan de migración laboral temporal) o con la intención de asentarse por un período más largo (en el caso de la inmigración).

Determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes a nivel comunitario

Las personas y sus familias u hogares están insertos en el contexto de una comunidad física y social más amplia. Se ven afectados por las estructuras económicas, culturales y sociales de su comunidad, y por la posición que ocupan dentro de estas estructuras. Las comunidades con fuertes redes sociales y acceso a recursos pueden ofrecer apoyo y protección a las personas y familias, mientras que las que carecen de esas redes y recursos pueden crear factores de riesgo para sus miembros. Algunos factores comunitarios afectan de distinto modo a diferentes grupos de la comunidad, aumentando la vulnerabilidad de algunos de ellos y reduciendo la de otros. Por ejemplo, las redes sociales que brindan apoyo a algunos grupos, pero excluyen a otros contribuyen a proteger a los primeros y a aumentar el riesgo para los segundos. Otros factores de riesgo y de protección se aplican a todos los miembros de

2 La presente sección se basa en http://motu-www.motu.org.nz/wpapers/05_09.pdf.

una comunidad, elevando o mitigando la vulnerabilidad de la comunidad en su conjunto. Todos los miembros de una comunidad son titulares de derechos, y la medida en que se respeten esos derechos influirá en el impacto de los factores comunitarios en la vulnerabilidad o la resiliencia.

Son ejemplos de factores comunitarios la disponibilidad de oportunidades de educación, atención sanitaria y servicios sociales de calidad; el acceso equitativo a los recursos; las oportunidades de sustento y de generación de ingresos; el entorno natural; y las normas y comportamientos sociales.

Todas las comunidades tendrán una combinación de factores de riesgo y de protección. Los factores de riesgo comunitarios comprenden las prácticas como el matrimonio forzado, la exclusión de algunos miembros de la comunidad del pleno disfrute de los recursos comunitarios, o la presencia de peligros naturales como los corrimientos de tierras o las inundaciones. Entre los factores de protección comunitarios figuran un buen sistema educativo accesible para todos, el acceso suficiente a una atención de salud de calidad, un sistema de asistencia social eficiente y la existencia de medidas de preparación adecuadas para mitigar los riesgos relacionados con los peligros naturales.

En la sección sobre las herramientas para la evaluación de los factores comunitarios figura un examen más detallado de estos factores.

Interrelación de los factores individuales, de la familia u hogar, comunitarios y estructurales

Con frecuencia existe una relación estrecha entre los factores de riesgo y de protección a nivel comunitario y a nivel estructural. Los factores estructurales —como las leyes y políticas— pueden aplicarse a nivel de las comunidades. Algunos factores, como el cambio climático y la degradación ambiental, están vinculados con prácticas locales, regionales e internacionales, pero sus efectos se manifiestan más claramente a nivel de las comunidades. En general, los factores estructurales moldean el entorno comunitario, y la comunidad determina, en mayor o menor medida, cómo se experimentan esos factores en cada lugar. Las evaluaciones integrales de los factores de riesgo y de protección a nivel comunitario y estructural proporcionarán un cuadro más completo que orientará mejor la programación de la asistencia y la protección, ya que ambos conjuntos de factores influirán en las personas y las familias u hogares a los que se presten servicios de asistencia y protección.

4.2 PROGRAMACIÓN A NIVEL COMUNITARIO PARA REDUCIR LA VULNERABILIDAD A LA VIOLENCIA, LA EXPLOTACIÓN Y EL ABUSO

A diferencia de los servicios de protección y asistencia prestados a nivel individual y de la familia o del hogar, la programación a nivel comunitario no suele estar dirigida a reducir la vulnerabilidad de determinadas personas a la violencia, la explotación o el abuso en un contexto migratorio, aun cuando los factores comunitarios tienen una influencia en la vulnerabilidad de esas personas. Esto se debe a que la programación en ese plano tiene por objeto promover un cambio de base amplia y a más largo plazo, entraña la participación de una gama más variada de partes interesadas, y normalmente requiere un nivel mucho mayor de inversiones y recursos financieros y técnicos. Por lo general, no es práctico o viable diseñar y aplicar programas comunitarios en beneficio sólo de una o de unas cuantas personas. En cambio, la programación a nivel comunitario se realiza para reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia de enteras comunidades o, cuando solamente algunos sectores están afectados por los factores de riesgo a ese nivel, para reducir la vulnerabilidad de esos sectores específicos de la comunidad.

Por consiguiente, la programación a nivel comunitario para reducir la vulnerabilidad a la violencia, la explotación y el abuso en un contexto migratorio debería tener lugar cuando: a) haya indicadores de factores comunitarios que estén contribuyendo a la vulnerabilidad de algunos sectores de las comunidades, o de las comunidades enteras; y b) haya indicadores de que la movilización de factores comunitarios de protección podría ayudar a evitar la violencia, la explotación o el abuso, a hacer frente a estos fenómenos o a recuperarse de sus efectos. La programación a nivel comunitario suele requerir enfoques de mediano a largo plazo, ya que para abordar los factores de riesgo en ese plano es preciso modificar factores sociales, económicos, ambientales y culturales más amplios.

La programación a nivel comunitario puede realizarse en las comunidades de origen, de tránsito, de destino y de retorno, ya sea a título preventivo o como medida de respuesta.

Principios de la programación

Toda programación a nivel comunitario que tenga por objeto reducir la vulnerabilidad de las personas migrantes a la violencia, la explotación y el abuso debería basarse en los principios que se describen a continuación.

Contextualización y flexibilidad: las diferentes comunidades experimentarán las mismas condiciones de manera diferente y podrán dar prioridad a respuestas también distintas. Por consiguiente, la programación a nivel comunitario requiere respuestas adaptadas a cada situación, que se basen en un análisis a fondo de las condiciones locales y de las respuestas de la comunidad a esas condiciones. La programación ha de tener debidamente en cuenta que los contextos cambian con el tiempo, como resultado de los propios programas, pero también como consecuencia de factores externos en el plano local, nacional, regional y mundial. Por lo tanto, el diseño de la intervención debe ser intrínsecamente flexible, para que las actividades programáticas puedan irse ajustando a la evolución de las necesidades y capacidades de la comunidad de que se trate.

Involucramiento, control comunitario y enfoque participativo: un componente clave de una buena programación a nivel comunitario es la decidida participación de la comunidad en el diseño, la ejecución y la vigilancia de las intervenciones. Por lo tanto, este tipo de programación requiere el involucramiento y el control de la propia comunidad, para movilizar las capacidades de que dispone.

Inclusividad: un enfoque participativo no garantiza automáticamente que todos los miembros de la comunidad sean incluidos del mismo modo, individualmente o como grupos. No es raro que los enfoques participativos excluyan a los grupos marginados, debido ya sea: a) a los costos de la participación; b) a la negativa de estos grupos a participar, como forma de resistencia; o c) a la incapacidad de estos grupos de participar en una iniciativa social³. Además, algunas características de los foros públicos, como el lugar, el idioma y la forma en que se celebran y los procedimientos y costumbres que se aplican, intimidan con frecuencia a las personas marginadas y desalientan su participación, aunque tengan derecho a ello⁴. Por lo tanto, deben desplegarse esfuerzos especiales para incluir a las personas más marginadas en el proceso.

Apoyo a la administración local para que cumpla su función: sobre la base del principio de que los Estados son los principales garantes de los derechos, apoyados en muchos casos por actores de la sociedad civil (como ONG u organizaciones de la sociedad civil), las autoridades locales o centrales y los actores de la sociedad civil deberían ser un elemento central del proceso. Cuando estas instancias no sean capaces de proporcionar los servicios o la infraestructura pública necesarios, la programación a nivel comunitario debería procurar (r)establecer o reforzar su capacidad de cumplir sus funciones de garantes de los derechos. El principio básico es que las intervenciones deben apuntar a desarrollar la capacidad, no a sustituirla.

Sensibilidad a los conflictos: todos los actores que intervengan en la programación a nivel comunitario deberían entender el contexto en el que operan y las interacciones de la intervención con el contexto, y adoptar medidas para evitar los efectos negativos y elevar al máximo el impacto positivo de la intervención. Esto supone realizar un análisis de los conflictos y actualizarlo con regularidad; vincular este análisis con la intervención; y vigilar, evaluar y revisar continuamente la intervención, según sea necesario en función de los conflictos⁵.

Respuesta multisectorial e integrada: las fuentes de vulnerabilidad de la comunidad serán probablemente de carácter multisectorial y estarán relacionadas entre sí. Esto significa que los factores que conducen a la vulnerabilidad de las personas migrantes a la violencia, la explotación y el abuso pueden proceder de una combinación de circunstancias, por ejemplo, de las normas de género y las actitudes comunitarias, la competencia por recursos escasos como el agua, la insuficiente disponibilidad o accesibilidad de los servicios básicos, y las tensiones étnicas. Por consiguiente, las respuestas deberían ser multisectoriales e integradas.

3 M. Pelling (1988). Participation, social capital and vulnerability to urban flooding in Guyana. *Journal of International Development*, 10:469-486.
E. Tompkins, E.N. Adger y K. Brown (2002). Institutional networks for inclusive coastal management in Trinidad and Tobago. *Environment and Planning A*, 34:1095-1111.

4 B. De Sousa Santos (1977). The Law of the Oppressed: The construction and reproduction of legality in Pasagarda. *Law & Society Review*, 12:5-126.
J. Holler (2012). Adaptation and Social Vulnerability on Mount Kilimanjaro, Tanzania: Challenges and Possibilities for Sustainable Climate Change Adaptation. Tesis doctoral, Departamento de Geografía, Facultad de la Escuela de Posgrado de la Universidad de Buffalo, Universidad del Estado de Nueva York.

5 www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/chapter_1__265.pdf.

Actores de la programación a nivel comunitario

En la programación a nivel comunitario pueden participar un amplio espectro de actores, según los tipos de intervención de que se trate.

Los miembros de la comunidad —las personas que viven, trabajan y estudian en ella— son importantes agentes de cambio en la comunidad. La programación a nivel comunitario tiene a menudo la finalidad de empoderar a los miembros de la comunidad no sólo para que orienten las iniciativas sino también para que las impulsen. Los miembros de la comunidad pueden actuar en interés propio, en beneficio de otras personas de la comunidad o en defensa de los intereses de la comunidad en su conjunto. Dado que los miembros de la comunidad son participantes importantes en todas las iniciativas realizadas a ese nivel, son actores pertinentes en todos los tipos de intervención.

En todas las comunidades hay grupos. Las personas forman grupos por diversas razones o en función de distintas características, como en el caso de los y las estudiantes, las personas trabajadoras, migrantes o miembros de clubes deportivos o de colectividades religiosas. Lo que es importante es que estos grupos normalmente comparten perspectivas e intereses y pueden trabajar juntos para alcanzar objetivos comunes. Todos los sectores de intervención comunitaria se relacionarán de alguna forma con los intereses de algunos grupos de la comunidad.

Los dirigentes comunitarios son miembros de la comunidad que tienen una mayor capacidad de influir en la opinión pública y de impulsar cambios, en razón ya sea de: a) una situación socioeconómica privilegiada; b) sus características personales (como el carisma y la capacidad de convencer); c) la capacidad de adoptar decisiones que afecten a otros (como en el caso de los profesores y los empleadores, por ejemplo); o d) el cumplimiento de una función en instituciones sociales o culturales (como en el caso de los dirigentes juveniles y los líderes religiosos, entre otros). Los dirigentes comunitarios son personas cuyas voces son escuchadas por los otros miembros de la comunidad y cuyas opiniones importan y se respetan.

Los proveedores de servicios, tanto públicos como privados, pueden contribuir a mitigar la vulnerabilidad de las personas migrantes a la violencia, la explotación y el abuso que se relaciona con factores a nivel comunitario, y a promover la resiliencia ante esas situaciones. A menudo, están bien situados para determinar los factores de riesgo y de protección y para dar ideas sobre las respuestas adecuadas. Además, el mantenimiento del acceso a los servicios dentro de la comunidad es normalmente un componente decisivo de la recuperación.

Los medios de comunicación son un actor fundamental en la formación de la opinión pública. También influyen en las creencias, los valores, las actitudes, los comportamientos y las normas y prácticas de la comunidad. Esto puede determinar de manera directa la medida en que la comunidad acepte una iniciativa comunitaria y participe en ella, así como las dinámicas comunitarias que dan forma a esas intervenciones. Los medios de comunicación pueden tener también una participación importante en los esfuerzos de defensa o promoción de ideas, por lo que son relevantes en todos los sectores de la programación a nivel comunitario.

Los empleadores de empresas privadas desempeñan un papel clave como proveedores de medios de sustento y de empleo, que son esenciales para el bienestar individual y comunitario. Las decisiones adoptadas por los empleadores no tienen efectos sólo en los individuos (como en el caso en que un empleador decide contratar o despedir a alguien); también pueden afectar a las comunidades enteras (por ejemplo, cuando un empleador decide abrir o cerrar una fábrica que emplea a un número importante de miembros de la comunidad). Además, el acceso a servicios públicos y privados es necesario para la salud y la prosperidad de las comunidades. Las decisiones que adopten las empresas privadas influirán en la gama de bienes y servicios disponibles en los mercados locales, como los alimentos, las actividades recreativas y los servicios jurídicos.

Los agentes humanitarios y de desarrollo son personas pertenecientes o ajenas a la comunidad que adoptan medidas para salvar vidas, aliviar el sufrimiento, mantener la dignidad humana y apoyar el desarrollo. Ello comprende: a) miembros de la propia comunidad; b) funcionarios gubernamentales con responsabilidades de desarrollo comunitario; c) miembros de organizaciones o instituciones locales, nacionales, regionales o internacionales que prestan apoyo técnico o de otra índole a iniciativas de desarrollo comunitario; y d) donantes —privados, bilaterales o multilaterales— que ofrecen apoyo financiero. Dada la diversidad de intereses y competencias técnicas, los agentes humanitarios y de desarrollo pueden participar en cualquiera de los sectores de programación a nivel comunitario, en función del contexto.

Las autoridades estatales —en este caso, los funcionarios locales— son los principales garantes del derecho de todas las personas a no ser objeto de violencia, explotación y abuso. Por lo tanto, su participación y, en lo posible, su liderazgo son importantes en todos los sectores de intervención.

Actores	Ejemplos	Sectores
Miembros de la comunidad	Residentes, estudiantes, empleadores, propietarios y arrendatarios de viviendas	Todos
Grupos de la comunidad	Miembros de instituciones sociales, estudiantes, personas migrantes y padres/madres	Todos
Líderes comunitarios	Miembros de la comunidad adinerados, personas propietarias de tierras, dirigentes religiosos/as, educadores, empleadores y dirigentes juveniles	Todos
Proveedores de servicios	Profesionales sanitarios, educadores, asesores escolares, abogados/as, agentes de salud comunitarios, proveedores de servicios financieros y asesores laborales	Salud, educación, nutrición, finanzas, medios de sustento y reducción de la pobreza
Medios de comunicación	Editores, periodistas, presentadores de noticias y de televisión, actores de los medios sociales	Todos
Sector privado	Empresas, empleadores y asociaciones empresariales	Medios de sustento y empleo
Agentes humanitarios y de desarrollo	Miembros de la comunidad, funcionarios gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, ONG, militares, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales y donantes	Todos
Autoridades estatales	Agentes de desarrollo comunitario, agentes de respuesta a emergencias, agentes de policía	Todos

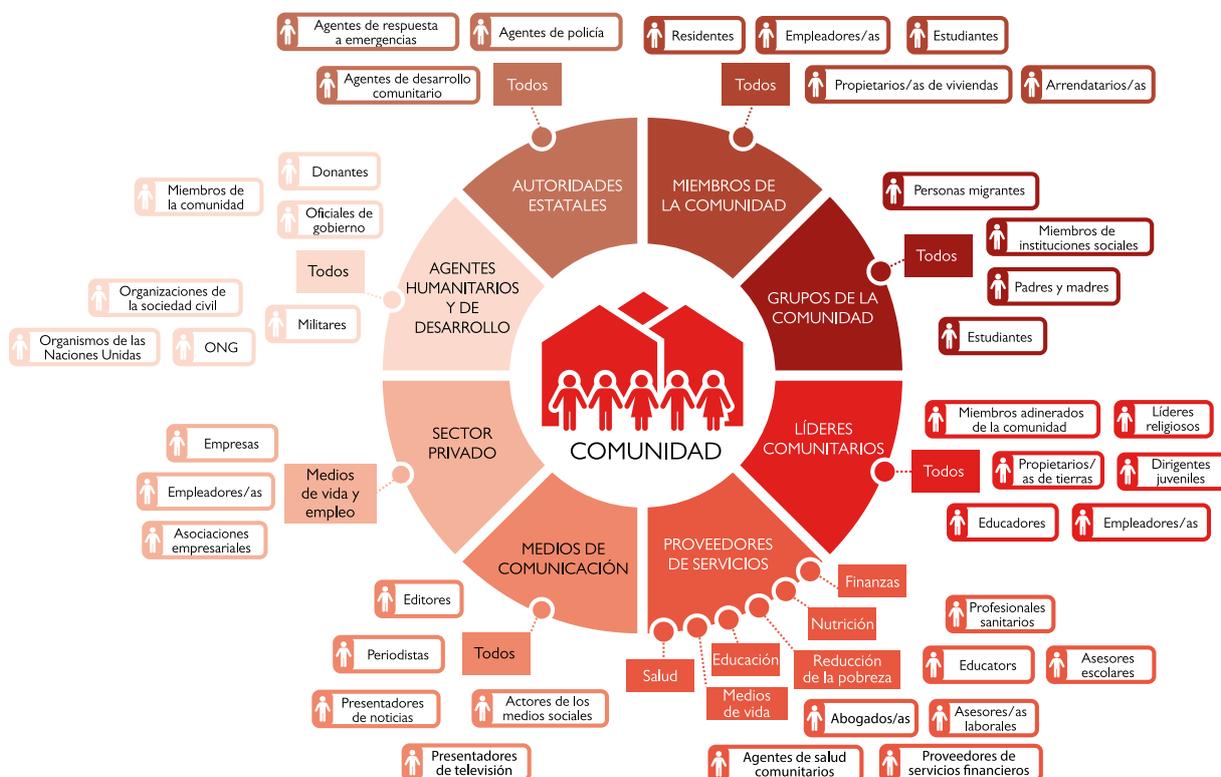


Figura 4.2

Actores y sectores de intervención pertinentes a nivel comunitario

Creación de capacidad de gobernanza a nivel local

Según el Banco Mundial, la gobernanza a nivel local es la formulación y ejecución de la acción colectiva a ese nivel, que estructura las interacciones de los actores pertinentes, como las administraciones locales y las organizaciones comunitarias, la adopción de decisiones colectiva y la prestación de los servicios públicos locales⁶.

La programación a nivel comunitario debe apuntar a crear y fortalecer esa acción colectiva. Su objetivo es mejorar la capacidad de las administraciones locales, las comunidades y otros actores locales, como las organizaciones de la sociedad civil, para promover la adopción de decisiones colectivas y el involucramiento local en los procesos y resultados programáticos. Por consiguiente, estos actores locales deben ser vistos como los principales interlocutores y los mayores agentes de cambio.

Además, la programación a nivel comunitario es compatible con el enfoque de los derechos humanos, ya que los Estados siguen siendo los principales garantes de los derechos. También optimiza el uso de los recursos y contribuye al establecimiento de programas más sostenibles y eficaces. Al reforzar la capacidad de las organizaciones locales, la programación a nivel comunitario crea una infraestructura de apoyo y adopción de decisiones que perdura una vez terminado el programa.

En el modelo de la programación a nivel comunitario, los asociados externos no deciden cuáles intervenciones ejecutar, ni las ejecutan ellos mismos. Lo que hacen es empoderar a los actores locales a fin de que sean capaces de determinar las intervenciones que serían más eficaces, por ejemplo, para reducir la vulnerabilidad de las personas migrantes a la violencia, la explotación y el abuso en una comunidad dada. Los asociados externos apoyan también a los actores locales en la aplicación y evaluación de las intervenciones. Con este fin, las intervenciones comunitarias deben apuntar asimismo a reforzar la capacidad local de coordinación y planificación.

Administración local

La administración local se define comúnmente como el nivel más básico de la administración pública de un Estado. Las unidades administrativas locales reciben diferentes denominaciones en los distintos países (p. ej., condado, prefectura, distrito, ciudad, localidad, parroquia, municipio, pueblo, etc.). Desde el punto de vista geográfico, la administración local existe tanto en los medios urbanos como en los rurales⁷.

Participación de las personas dirigentes comunitarias

Las personas dirigentes comunitarias suelen ser el mejor punto de entrada para la programación a nivel comunitario, ya que tienen un conocimiento a fondo de las condiciones locales y la dinámica de la comunidad, sus vulnerabilidades y sus puntos fuertes. También tienen una gran capacidad de proyección y convocatoria, porque son miembros respetados de la comunidad.

Estas personas pueden ser funcionarios de la administración local, líderes religiosos o culturales o dirigentes de asociaciones de personas migrantes. En algunos contextos son consideradas dirigentes comunitarias también las personas adultas mayores, cuando tienen el control en sus comunidades. Los y las dirigentes juveniles pueden ser aliados fundamentales en determinadas situaciones.

Es importante que las personas líderes comunitarias que participen en la programación en favor de las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso entiendan la dinámica migratoria que afecta a su comunidad. Además, deben ser representativos de la comunidad en cuyo nombre actúen. La selección de los y las líderes no debería excluir a los grupos socioeconómicos, étnicos, religiosos o de género marginados.

Las siguientes son algunas de las preguntas clave que pueden orientar los esfuerzos por integrar a los y las líderes comunitarios en la programación:

- ¿Hay dirigentes reconocidos/as capaces de aglutinar la acción comunitaria?
- ¿Cómo se percibe el papel de esos/esas dirigentes dentro y fuera de la comunidad?
- ¿Quiénes son los/las dirigentes comunitarios/as oficiales?

6 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7108/368090Local0go101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, página 1.

7 Consejo de Derechos Humanos, *Papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos*. *AI HRC/30/49*, párrs. 8 y 9. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/848739>.

- ¿Quiénes son los/las dirigentes informales o tradicionales?
- ¿Cuál es el protocolo para reunirse con estos/estas dirigentes?
- ¿Qué grupos y dirigentes tienen el mayor apoyo de la comunidad en general?

Las personas dirigentes pueden desempeñar un papel importante en todo el ciclo de la programación a nivel comunitario. En un principio, pueden ser el punto de entrada y proporcionar información fundamental sobre la dinámica de poder y de influencias en una comunidad dada. También pueden ser la forma de llegar a la comunidad en general y lograr su participación más amplia en el diseño y la ejecución del programa. La colaboración con los y las dirigentes locales en esta etapa inicial no apunta sólo a entender el contexto y determinar las nuevas necesidades locales; también busca facilitar el involucramiento de la comunidad desde el comienzo mismo, lo que tiene una importancia crucial.

En la ejecución de los programas, las personas dirigentes pueden ser de gran ayuda para mantener el impulso y lograr la participación activa de la comunidad a lo largo de todo el proceso. También pueden ejercer presiones con miras a obtener la colaboración del gobierno y participar en la vigilancia de los programas, entre otras cosas para seguir dando muestras de su interés en ellos y subrayar su utilidad para la comunidad.

Las personas dirigentes locales pueden seguir desempeñando un papel importante también después de la terminación del programa, especialmente en el mantenimiento de sus resultados y de los factores de éxito. Por ejemplo, en el caso de un programa de desarrollo de la infraestructura hídrica, pueden velar por que los comités de gestión del agua sigan funcionando y supervisando el buen mantenimiento de las instalaciones hídricas. También pueden colaborar con los evaluadores del programa para determinar el impacto de la intervención en sus comunidades.

Mejora del conocimiento, las competencias y los recursos

La programación a nivel comunitario debería proponerse mejorar la base de conocimientos de la comunidad en lo que respecta a sus propias vulnerabilidades y sus puntos fuertes. En la fase de diseño, en particular, los programas comunitarios pueden colaborar con las comunidades en la realización conjunta de evaluaciones de las necesidades, mapas, encuestas, análisis de conflictos y cartografías de las partes interesadas, entre otras herramientas. Los programas comunitarios son una buena oportunidad para que una comunidad reúna datos específicos sobre su situación y analice los factores de riesgo y de protección que confieren vulnerabilidad o resiliencia a sus habitantes.

La fase de ejecución de los programas puede incluir también componentes de desarrollo de capacidades. Los miembros de la comunidad pueden recibir capacitación en las cuestiones definidas como prioritarias, por ejemplo, en la prevención de enfermedades o la agricultura en pequeña escala, y los funcionarios de la administración local y los miembros de la sociedad civil pueden ser capacitados en gestión de proyectos, contabilidad, recursos humanos y otras competencias pertinentes.

Además, los programas comunitarios deberían procurar mejorar la capacidad de los miembros de las comunidades, incluidos los funcionarios de las administraciones locales, para reforzar sus procesos de planificación y presupuestación. De hecho, aunque la programación a nivel comunitario puede hacer fluir nuevos recursos hacia la comunidad (de fuentes de financiación externas tales como donantes bilaterales o mecanismos de financiación común), lo ideal es que las comunidades tengan las competencias requeridas para apalancar sus fuentes de recursos, por ejemplo, mediante la movilización de ingresos a nivel local, la presupuestación o la gestión de fondos del gobierno central. El desarrollo de este conjunto de competencias puede requerir la realización de actividades de capacitación, o el suministro de expertos técnicos que trabajen junto con los planificadores de la administración local. También pueden ser útiles las visitas de estudio a otras comunidades del país que tengan un buen historial de logros ejemplares, o las visitas de estudio a comunidades de otros países en el marco de programas de cooperación Sur-Sur.

Coordinación y planificación

Toda la programación a nivel comunitario y las intervenciones correspondientes deberían estar encaminadas a mejorar la capacidad local de coordinación y planificación. Para ello es necesario fortalecer la capacidad de los funcionarios de las administraciones locales para dirigir esta labor, capacitando al mismo tiempo a otros actores de la comunidad para la ejecución de esos planes y su vigilancia.

Los planes de desarrollo comunitario son una forma pública e interactiva de planificación, en que los interesados, y específicamente los miembros de la comunidad, ayudan a formular los objetivos y prioridades del desarrollo comunitario, encontrar los recursos y realizar las actividades. Constituyen un enfoque ascendente que promueve el consenso y ofrece oportunidades de centrar la atención en los asuntos que preocupan a la comunidad. Utilizados junto con las herramientas de comunicación y promoción, pueden servir de base para los planes y presupuestos del gobierno a un nivel superior.

Las cuestiones relacionadas con la migración deberían reflejarse en los planes de desarrollo comunitario, cuando corresponda. Por ejemplo, si las personas jóvenes están emigrando de sus comunidades en una medida importante debido a la falta de oportunidades económicas, los planes de desarrollo comunitario deberían intentar mejorar el mercado laboral local y adoptar medidas para aumentar las oportunidades de migración segura y regular. Si hay personas migrantes residentes o en tránsito en la comunidad, ello también podrá reflejarse en el plan de desarrollo comunitario pertinente, que debería incluir medidas para garantizar su acceso a los servicios y su protección.

Los presupuestos locales son un componente importante de la planificación para la acción a nivel comunitario. Cabe señalar que estos presupuestos no suelen incluir intervenciones dirigidas a las personas migrantes vulnerables y sus comunidades. Aprovechando las enseñanzas de la presupuestación que integra las cuestiones de género y los derechos de los niños, niñas y adolescentes, podrían elaborarse presupuestos locales que tengan en cuenta a las personas migrantes (véase el material de consulta sobre este tema consignado más adelante). Los presupuestos locales deberían incluir métodos participativos. Por ejemplo, se podría invitar a los miembros de la comunidad a expresar su opinión sobre temas específicos del presupuesto local o sobre las cantidades que deberían asignarse para alcanzar determinados objetivos.

Los mecanismos de remisión o derivación locales son importantes para fortalecer la planificación y coordinación de los servicios de protección y asistencia. Estos mecanismos deberían ser inclusivos, lo que significa que todas las personas de una comunidad que necesiten servicios de protección y asistencia deberían tener acceso a ellos. En las comunidades en que haya personas migrantes vulnerables, los mecanismos de remisión locales deberían responder también a sus necesidades. La inclusión de las personas migrantes en los mecanismos de remisión locales puede requerir recursos y competencias adicionales o especializados, como traductores y actividades de sensibilización sobre la situación de las personas migrantes, que deberán tenerse en cuenta en las etapas de planificación.

Los mecanismos de remisión locales son con frecuencia el primer punto de contacto entre las personas migrantes vulnerables y los proveedores de servicios. Debería alentarse la prestación de servicios a nivel local, ya que las entidades locales suelen ser más sensibles a las necesidades de sus miembros y, por lo general, conocen las condiciones y necesidades reinantes. Sin embargo, al elaborar los mecanismos de remisión locales, los proveedores de servicios de las comunidades deberán tener en cuenta las normas y directrices establecidas por las autoridades de protección a nivel nacional. Si existen mecanismos de derivación nacionales, debería establecerse una vía de remisión a esos mecanismos.

Movilización de la comunidad

La programación a nivel comunitario puede promover la buena gobernanza y el cambio positivo. Para ello, es fundamental que los miembros de la comunidad se identifiquen con el programa. También deben sentir que el programa responde a sus necesidades y prioridades. Los miembros de la comunidad deberían participar activamente en: a) la determinación de los problemas y las vulnerabilidades que afectan a la comunidad o a algunos de sus miembros; b) la determinación de los recursos de la comunidad que pueden utilizarse para hacer frente a esos problemas y vulnerabilidades; c) la búsqueda de posibles soluciones; y d) la aplicación de las soluciones.

Pero la participación comunitaria no ocurre espontáneamente. La movilización de la comunidad es el proceso por el que se integra a sus miembros en todas las fases de la programación a ese nivel. Durante las etapas iniciales de planificación y diseño, los miembros de la comunidad deben ser informados y consultados sobre la intervención prevista, con miras a crear un consenso en torno a los objetivos del programa y a la estrategia de intervención. Los dirigentes locales pueden poner en marcha este proceso de movilización de la comunidad celebrando reuniones, analizando el programa en los medios de comunicación locales o realizando visitas puerta a puerta, entre otras actividades.

Una vez que la comunidad está bien informada, es una buena práctica establecer un grupo de personas dirigentes comunitarias que puedan llevar adelante la intervención. Este grupo, que podría denominarse “grupo central” si el proceso es informal o “comité directivo” si el proceso es más oficial, puede establecerse preguntando a los miembros de la comunidad quiénes son las personas más adecuadas para ayudar a dirigir la iniciativa y, cuando proceda, si ellos mismos desearían participar.

Debe tenerse cuidado de que el grupo central o comité directivo esté integrado por miembros con las competencias necesarias. El grupo debería incluir a miembros de la comunidad que tengan grandes capacidades de liderazgo y cuenten con la confianza de la comunidad para representar sus intereses, así como por miembros con los conocimientos técnicos pertinentes. Por ejemplo, si la intervención se relaciona con la agricultura, los agricultores locales deberían estar representados en el grupo central o comité directivo. También es importante que este grupo o comité represente los intereses de todos los miembros de la comunidad. Puede ser necesario adoptar medidas proactivas para garantizar la representación de las opiniones y los intereses de los niños, niñas y adolescentes y de las personas adultos de ambos sexos, así como de todos los grupos de la comunidad que puedan estar marginados, por ejemplo, los grupos categorizados en función de la raza o las personas con discapacidad.

El grupo central trabajará luego en estrecha colaboración con los miembros de la comunidad para determinar las prioridades fundamentales de esta. Esas prioridades podrán plasmarse en un proyecto o un plan de acción comunitario. Además, el grupo debería colaborar estrechamente con los miembros de la comunidad en la selección de un enfoque y una metodología para la ejecución del proyecto o plan de acción, a fin de lograr la aceptación de la comunidad desde un comienzo.

El grupo central puede hacer también una contribución importante a la selección de los otros miembros de la comunidad que deberán ejecutar las actividades. Por ejemplo, para una intervención de obras públicas con gran intensidad de mano de obra, el grupo central podrá decidir cómo seleccionar a los participantes.

A lo largo de toda la ejecución del proyecto, se requerirá apoyo para velar por que los diferentes miembros de la comunidad colaboren entre sí y tengan la capacidad y los recursos para realizar las tareas necesarias, como se describe en la siguiente sección sobre el desarrollo comunitario.

Programas de desarrollo comunitario

El desarrollo comunitario puede definirse como “la evolución planificada de todos los aspectos (económicos, sociales, ambientales y culturales) del bienestar de la comunidad. Es un proceso en que los miembros de la comunidad se reúnen para adoptar medidas colectivas y generar soluciones a problemas comunes. El alcance del desarrollo comunitario puede variar desde pequeñas iniciativas de grupos reducidos hasta grandes iniciativas en que participa toda la comunidad”⁸.

El objetivo principal del desarrollo comunitario es mejorar la calidad de vida de los miembros de la comunidad. En el contexto de la vulnerabilidad de las personas migrantes a la violencia, la explotación y el abuso, el desarrollo comunitario puede utilizarse para mitigar los factores de riesgo que contribuyen a esa vulnerabilidad. Por ejemplo, si el acceso insuficiente a la educación en las comunidades de origen está impulsando la migración infantil y los niños, niñas y adolescentes se están viendo expuestos a la violencia, la explotación y el abuso durante la migración, la mejora de los recursos educativos en sus comunidades puede ser una forma eficaz de reducir la vulnerabilidad. En el caso de las comunidades de tránsito o de destino, puede ocurrir que la presencia de personas migrantes esté ejerciendo una presión excesiva sobre el entorno natural y contribuyendo a la degradación ambiental, y que ello acentúe las actitudes negativas y la discriminación hacia este grupo, privándolos así del acceso a los servicios de protección y asistencia necesarios. En esos casos, las iniciativas de desarrollo comunitario que reduzcan los efectos ambientales de la migración y mejoren la equidad en la prestación de los servicios responderán a las necesidades tanto de las poblaciones de acogida como de las personas migrantes.

En los apartados siguientes se examinan posibles respuestas de desarrollo comunitario a los factores de riesgo a nivel de la comunidad.

Acceso a medios de vida y al empleo

Una oferta insuficiente de oportunidades de sustento y de trabajo decente en las comunidades puede aumentar la vulnerabilidad a la violencia, la explotación y el abuso. Al dificultar a las personas y a las familias u hogares la satisfacción de sus necesidades y el cumplimiento de sus responsabilidades aumenta la probabilidad de que incurran en comportamientos de riesgo para obtener un ingreso.

Por ello, muchas iniciativas de desarrollo comunitario tienen por objeto aumentar el número de puestos de trabajo decente o actividades generadoras de ingresos disponibles, y mejorar el acceso equitativo a ellos. Estas intervenciones se concentran normalmente en el empleo y en la iniciativa empresarial. Sea cual sea el tipo de intervención escogido, deberá guiarse por los datos sobre los mercados locales.

Acceso equitativo a un trabajo decente

Es importante determinar si hay miembros de la comunidad que estén excluidos del acceso a un trabajo decente y, de ser así, quiénes son y cuál es su grado de exclusión. Por ejemplo, las personas migrantes irregulares suelen tener más dificultades para obtener un trabajo decente. Como consecuencia de ello, pueden tender también a aceptar empleos en condiciones que aumenten su vulnerabilidad, debido a factores tales como los bajos salarios, la inseguridad laboral y el incumplimiento de las normas de seguridad en el lugar de trabajo.

8 https://ccednet-rcdec.ca/sites/ccednet-rcdec.ca/files/051-hrdc_cd_handbook.pdf.

Mercado laboral e información de mercado

Todo intento de mejorar las oportunidades de sustento y de trabajo en las comunidades debería basarse en información exacta sobre las condiciones locales.

Las evaluaciones del mercado laboral “local” o a nivel comunitario tienen por objeto entender las condiciones de empleo en la comunidad, incluidos los puestos de trabajo disponibles en ese momento o que sea probable que se generen en el futuro y las competencias necesarias para ocuparlos, así como el número de personas que podrían estar disponibles para esos puestos e interesadas en aceptarlos. Las evaluaciones del mercado de trabajo de la comunidad son importantes porque ayudan a determinar los déficits o excesos de la oferta laboral que se pueden corregir con el programa. Por ejemplo, la evaluación podría detectar una escasez de conductores cualificados en el sector del transporte y un exceso de personas trabajadoras en el sector de la hostelería. Un programa de empleo que utilice esta información para formar a conductores cualificados tendrá más probabilidades de producir un efecto positivo sostenible que un programa que forme a personas trabajadoras para el sector de los servicios alimentarios, ya que los que cursen el programa de capacitación de conductores tendrán acceso a los puestos de trabajo disponibles en ese momento, si obtienen la certificación.

Una evaluación completa del mercado laboral podría incluir lo siguiente⁹:

- un análisis del contexto económico de la comunidad, incluidos los sectores que estén contratando a personas trabajadoras en ese momento y los que podrían hacerlo en el futuro;
- una evaluación de los tipos de competencias necesarios para desempeñar esos trabajos, tanto en ese momento como en el futuro;
- una evaluación de la fuerza laboral local, que incluya los niveles de instrucción y de competencia y los tipos de capacitación disponibles;
- un análisis de los sistemas y las partes interesadas que intervienen en el mercado laboral local;
- un examen de las políticas que influyen en el mercado laboral local y la determinación de las reformas que puedan ser necesarias; y
- una visión general de cómo se conjugan todos estos elementos para determinar el funcionamiento del mercado laboral local, y de cómo podría mejorarse esa interacción.

Los resultados de las evaluaciones del mercado laboral proporcionan a las personas encargadas de planificar el desarrollo comunitario información práctica sobre aspectos tales como los siguientes¹⁰:

- si existe en ese momento una demanda de mano de obra y, concretamente, en cuáles sectores y empresas;
- si existe una demanda futura prevista de mano de obra y, concretamente, en cuáles sectores y empresas;
- para cuáles competencias técnicas y transferibles existe una demanda;
- si existen sectores de crecimiento de alto potencial;
- si existen desajustes y brechas entre las personas solicitantes de empleo y los empleadores, por ejemplo, lagunas en la información y las percepciones sobre los trabajos y las competencias disponibles;
- si existen barreras o limitaciones en el mercado laboral, por ejemplo, actitudes relacionadas con el género y con el trabajo apropiado para cada género; y
- los servicios o funciones de apoyo necesarios, por ejemplo, un lugar para obtener información sobre el mercado laboral que ayude a las personas que busquen empleo a encontrar un trabajo decente.

En la sección sobre el material de consulta se remite a otras obras referentes al diseño y la ejecución de las evaluaciones del mercado laboral.

El empleo no es la única actividad generadora de ingresos que debe tenerse en cuenta en un programa de desarrollo comunitario. Algunos mercados laborales locales no generan suficientes puestos de trabajo decente para emplear a todas las personas que lo necesitan; esto se da con particular frecuencia en las zonas rurales con grandes cantidades de jóvenes en busca de empleo. Además, algunas personas prefieren trabajar por cuenta propia.

La iniciativa empresarial es ampliamente reconocida como un aspecto importante del desarrollo, especialmente para hacer frente al desempleo juvenil y apoyar el empoderamiento de las mujeres¹¹. Sin embargo, poner en marcha y gestionar una empresa que prospere puede ser difícil. Las evaluaciones del mercado orientan la ejecución de programas al proporcionar información pertinente y actualizada sobre: a) los bienes y servicios que se compran y venden en la comunidad; b) el grado de satisfacción de los clientes con los bienes y servicios de que disponen; c) para

9 Tomado, con adaptaciones, de <https://static.globalinnovationexchange.org/s3fs-public/asset/document/Key%20Approaches%20to%20Labor%20Market%20Assessment.pdf?uOnvVWRUbNCTIVackA1VKpZGS5NxbVWaS5>.

10 Tomado, con adaptaciones, de www.mercycorps.org/sites/default/files/Mercy%20Corps%20Why%20Conduct%20an%20LMA%20Tip%20Sheet%20June%202015.pdf.

11 <https://undocs.org/es/TD/B/C.II/29>.

cuáles bienes y servicios no proporcionados por las empresas existentes habría demanda entre los consumidores locales; y d) cuáles bienes y servicios ya existen en cantidades y de calidad suficientes¹². Esta información se utiliza luego para determinar las oportunidades de creación de empresas y los tipos de competencias necesarios para aprovechar esas oportunidades, y para diseñar la capacitación y otras actividades de apoyo a la iniciativa empresarial.

En las evaluaciones del mercado pueden utilizarse: a) encuestas sobre la demanda de consumo para determinar el grado de disponibilidad de bienes y servicios en el mercado y el correspondiente nivel de satisfacción de los consumidores; b) estudios sobre las oportunidades de mercado destinados a entender las razones de las deficiencias y la insatisfacción de los consumidores según los dueños de empresas y los proveedores de servicios; y c) estudios de las capacidades, para determinar el nivel de competencias existente en la población local o en la población objetivo (que con frecuencia son los jóvenes del lugar), así como sus intereses y deseos en relación con el apoyo a la iniciativa empresarial¹³. En la sección sobre el material de consulta se remite a otras obras referentes a las evaluaciones del mercado.

Programas de empleo e iniciativa empresarial

Los programas de empleo tienen por objeto aumentar el número de puestos de trabajo disponibles en la comunidad, preparar a las personas que buscan trabajo para algún tipo de empleo, y vincular a los candidatos y candidatas pertinentes con los posibles empleadores. Como ejemplos de esos programas cabe mencionar los siguientes:

- Los proyectos de obras públicas comunitarias, que utilizan mano de obra de la comunidad para construir la infraestructura pública o mejorarla. Estos programas aumentan el número de puestos de trabajo disponibles en la comunidad y pueden reforzar las competencias y la experiencia de los participantes. También pueden responder a las necesidades de empleo de los sectores marginados o vulnerables de la comunidad, restringiendo la participación a esos sectores o reservándoles un cupo. Los proyectos de obras públicas comunitarias pueden vincularse con los esfuerzos de estabilización de las comunidades, y la selección de los participantes puede basarse en procesos participativos que apunten a identificar a las poblaciones vulnerables.
- Los programas de formación técnica y profesional, que tienen por objeto preparar a las personas que buscan trabajo para que puedan acceder a un empleo o crear y gestionar su propia empresa. Cuando el desempleo o el subempleo, o la falta de actividades generadoras de ingresos, constituyen un factor de riesgo, la formación técnica y profesional puede ser un elemento importante para reducir las vulnerabilidades¹⁴. Los servicios de formación técnica y profesional que se centran en la iniciativa empresarial suelen acompañarse de la provisión de bienes o capital para la puesta en marcha y el funcionamiento de una empresa o una actividad generadora de ingresos. Los bienes podrían ser, por ejemplo, un conjunto de suministros iniciales o insumos agrícolas, mientras que el capital puede proporcionarse mediante transferencias de dinero o mediante la inscripción en sistemas de préstamos u otros planes y servicios financieros.
- Los servicios de empleo, cuya finalidad es reforzar la búsqueda del trabajo adecuado, aumentar la empleabilidad de los miembros de la comunidad y resolver los desajustes entre la oferta y la demanda dentro de la comunidad. Esencialmente, los servicios de empleo funcionan como intermediarios entre los trabajadores, los empleadores y los proveedores de servicios de capacitación y formación. Algunos servicios de empleo incluyen ayuda en la búsqueda de trabajo, la colocación laboral, la remisión a programas de capacitación, el anuncio de vacantes o la gestión de bases de datos sobre las competencias y los puestos de trabajo, entre otras funciones. Estos servicios pueden reducir el costo de la búsqueda de empleo para los trabajadores y los empleadores, al mejorar el flujo de información sobre los trabajos disponibles y las competencias necesarias entre el lado de la oferta y el de la demanda, y se prestan normalmente en oficinas (conocidas a menudo como centros de colocación laboral) o en línea.
- Las empresas cooperativas (denominadas también empresas conjuntas), que tienen por objeto mejorar y restablecer los medios de sustento, reuniendo al mismo tiempo a los miembros de la comunidad para aumentar la cohesión social. A menudo se complementan con capacitación, bienes y capital.

Acceso a una vivienda digna

Una vivienda digna es un elemento fundamental para llevar una vida sana y productiva. Sin embargo, muchas comunidades tienen problemas de vivienda. Esto puede deberse a la pérdida de una parte del parque inmobiliario a raíz de un conflicto o un desastre natural, a una oferta insuficiente para atender la demanda, al deterioro de las construcciones, o al costo prohibitivo de la propiedad y el mantenimiento de una vivienda. Los problemas de vivienda están estrechamente interrelacionados con muchos otros fenómenos, como el cambio climático y la degradación ambiental, los desastres, la migración del campo a la ciudad y las crecientes tasas de urbanización, la “gentrificación”, la disparidad de ingresos, las competencias financieras, la documentación y la situación migratoria, y el acceso a servicios financieros.

12 www.mdgfund.org/sites/default/files/YEM_MANUAL_South%20Sudan_ConductingMarketAssessments.pdf.

13 *Ibid.*

14 www.academia.edu/10350609/Impact_of_Technical_and_Vocational_Education_and_Training_TVET_on_Youth_vulnerability_in_Malawi.

La imposibilidad de encontrar una vivienda adecuada y asequible puede obligar a los miembros de la comunidad a emigrar de sus lugares de origen. La falta de acceso a un alojamiento durante el tránsito los expone no sólo a los elementos, sino también a la violencia, la explotación y el abuso, por ejemplo, por parte de quienes les imponen condiciones de trabajo explotadoras a cambio de un albergue. En las comunidades de destino, los arrendadores pueden aprovecharse del relativo desconocimiento de los precios y las condiciones del alquiler por parte de las personas migrantes para cobrarles precios exorbitantes o alquilarles viviendas que no cumplen las normas, o aplicar prácticas de explotación, como el pago del alojamiento con relaciones sexuales.

Las comunidades pueden contribuir a garantizar el acceso a una vivienda adecuada. Las medidas útiles a este respecto comprenden lo siguiente:

- Realizar una evaluación de las necesidades y la disponibilidad de viviendas en la comunidad, determinando: a) dónde se necesitan nuevas viviendas; b) dónde se requieren mejoras; c) cuáles son las viviendas ya existentes que pueden mejorarse; d) si existe algún peligro natural u otro inconveniente que deba tenerse en cuenta; y e) cuáles son las necesidades de los miembros de la comunidad, por ejemplo en relación con las viviendas adecuadas para personas con discapacidad, para familias, para los que viven solos, etc.
- Alentar la participación de las personas afectadas, como las personas propietarias de tierras, los vecinos y los posibles residentes futuros, así como de los funcionarios locales, las empresas del lugar, los constructores y otros interesados.
- Tener en cuenta la diversidad, reflexionando sobre las características sociales, económicas, culturales y de otra índole de los residentes y vecinos presentes y futuros, y los efectos que podrían tener los cambios en la situación del momento.
- Tener en cuenta la equidad, garantizando que se tomen en consideración las necesidades de todas las personas, incluidas las diferencias entre los distintos tipos de familia, su composición, su capacidad y sus niveles de ingresos, etc.
- Examinar los efectos ambientales y de otra índole que pueden tener las nuevas viviendas, por ejemplo, sus repercusiones en servicios como las escuelas y los dispensarios, las actividades recreativas y los mercados, y la disponibilidad de estos servicios, y todo impacto posible en el entorno natural.
- Ofrecer incentivos a los constructores, y velar por que el desarrollo sea acorde con las necesidades de la comunidad. Los incentivos pueden incluir, por ejemplo, desgravaciones fiscales, subsidios, subvenciones, tierras públicas gratuitas o a bajo costo o apoyo de infraestructura.
- Establecer reglamentos que garanticen la consideración de las necesidades de vivienda de la comunidad en los nuevos planes de desarrollo inmobiliario, por ejemplo, mediante la zonificación, la tributación y la adopción de normativas¹⁵.

Estas actividades exigirán la participación de una amplia gama de miembros e interesados de la comunidad, entre ellos:

- Los arrendadores y arrendatarios ya existentes y potenciales, para que informen sobre sus necesidades, las especificaciones de lo que consideran una vivienda adecuada o los costos que les parecen asequibles, entre otras cosas.
- Los vecinos y otros miembros de la comunidad, para que comuniquen sus conocimientos y experiencias con respecto a las viviendas de la comunidad (por ejemplo, qué tipos de materiales de construcción han demostrado ser más adecuados y resistentes a las condiciones y los fenómenos meteorológicos locales) y planteen las preocupaciones que puedan tener (por ejemplo, con respecto al posible impacto de las nuevas construcciones en las condiciones del tráfico local o en la disponibilidad de tierras para el cultivo y pastoreo), a fin de que se tomen en consideración.
- Las personas trabajadoras locales, que pueden beneficiarse de un aumento de las oportunidades de empleo en la construcción y los sectores conexos, como el agua y el saneamiento.
- La colectividad empresarial, en particular: a) los prestamistas, cuyas políticas y prácticas determinarán quiénes obtienen préstamos y a qué tipos de interés; b) los constructores, que construirán o renovarán las viviendas y, por lo tanto, influirán en el precio de estas; c) los arrendadores, que también pueden influir en el precio del alquiler y en la selección de los arrendatarios; y d) los proveedores de servicios públicos, que pueden necesitar invertir en infraestructura para atender la nueva demanda pero que también se beneficiarán probablemente de la expansión de la base de clientes.
- Los funcionarios locales, que participarán en la elaboración y aplicación de los reglamentos e incentivos, por lo general en coordinación con las autoridades regionales y nacionales¹⁶.

15 Tomado, con adaptaciones, de Universidad de Kansas, Centro para la Salud y Desarrollo de la Comunidad, Caja de Herramientas Comunitarias. <https://ctb.ku.edu/es/tabla-de-contenidos/implementar/fisico-social-y-medio-ambiente/mejorar-la-calidad-de-la-vivienda/principal>.

16 *Ibid.*

Aunque el mantenimiento del acceso a una vivienda adecuada y asequible es una necesidad continua y omnipresente, puede ser útil adoptar un enfoque estratégico y realizar un esfuerzo concertado en las siguientes circunstancias:

- durante los procesos de planificación de la comunidad y las iniciativas de desarrollo comunitario;
- después de sucesos de gran impacto, como incendios o derrumbes de edificios, que centren la atención en la falta de viviendas dignas;
- después de una crisis, como la muerte de personas sin techo o un desastre natural; o
- cuando se disponga de financiación, aportada ya sea por los gobiernos o por fuentes externas¹⁷.

En la sección sobre el material de consulta se remite a otras obras referentes a las iniciativas comunitarias para garantizar el acceso a una vivienda digna.

Acceso a servicios

El acceso a servicios es una parte importante de la vida cotidiana. En las comunidades de origen, la falta de servicios de salud y educación se ha relacionado con la vulnerabilidad de las personas migrantes a la violencia, la explotación y el abuso. Las personas migrantes pueden ser engañadas por los tratantes de personas, que les prometen el acceso a servicios en otro lugar¹⁸. En las comunidades de tránsito, destino y retorno, la cantidad o calidad insuficiente de los servicios es a veces un factor que impulsa a proseguir la migración o a volver a migrar. La competencia por el acceso a los servicios disponibles puede generar tensiones entre las comunidades de acogida y las personas migrantes.

En este ámbito, la atención se centra con frecuencia en los servicios básicos, como la atención primaria de salud, la enseñanza primaria, el agua y el saneamiento, y los caminos. Estos servicios son efectivamente necesarios para llevar una vida sana y productiva. Pero otros también son importantes, como los servicios financieros, de transporte, jurídicos y especializados (por ejemplo, los que ayudan a las familias a criar a hijos o hijas con problemas de salud o de comportamiento complejos).

A fin de diseñar intervenciones adecuadas para garantizar el acceso a los servicios, los agentes de desarrollo comunitario deberían tener en cuenta la oferta y la demanda de diferentes servicios, y la cantidad y calidad de los servicios disponibles. Además, deben asegurar el acceso equitativo a esos servicios. También deberían evaluar si la falta de servicios adecuados está aumentando la vulnerabilidad a la violencia, la explotación y el abuso, ya que podría ser necesario priorizar los que se relacionen directamente con esa vulnerabilidad.

Un análisis participativo de la oferta y la demanda de servicios ayudará a los programadores a determinar cuáles servicios desea y necesita la comunidad, así como las lagunas o deficiencias en su disponibilidad. Ello permitirá adoptar decisiones bien fundamentadas sobre los servicios a los que se dará prioridad y sobre cómo asignar los recursos. Por ejemplo, una comunidad con una gran población de niños y niñas en edad escolar necesitará varias escuelas para darles cabida a todos. Además de velar por que los servicios estén disponibles en cantidad suficiente, es importante considerar también la calidad. Una comunidad puede tener suficientes plazas para todos los niños y niñas en edad escolar, pero algunas familias podrían optar por no escolarizar a sus hijos e hijas si la enseñanza es de mala calidad. Otras optarán por enviarlos a una escuela privada o a una escuela de otra comunidad, con las consiguientes repercusiones en los recursos familiares.

Es importante determinar en qué medida los servicios son accesibles para todas las personas y grupos de la comunidad, y cuáles pueden ser los obstáculos al acceso. Algunos de ellos serán evidentes. Puede haber miembros de la comunidad que vivan más lejos de los servicios y tengan dificultades para desplazarse hasta los centros en que se presten, como en el caso de los trabajadores agrícolas que vivan en zonas rurales con pocos medios de transporte. Otros serán más difíciles de determinar. Por ejemplo, los grupos marginados pueden tener la posibilidad de solicitar préstamos en el banco local, pero la tasa de rechazo de sus solicitudes podría ser mucho más alta que en el caso de otras personas en situaciones económicas parecidas. Estos obstáculos no siempre son fáciles de detectar; por ello, es importante que el análisis sea participativo y comprenda a representantes de todos los grupos de la comunidad.

Las iniciativas encaminadas a mejorar la prestación de servicios en las comunidades con población migrante deberán cuidar de que no sólo las personas migrantes sino también la comunidad de acogida pueda utilizar esos servicios. Ello ayudará a promover la cohesión social entre las personas migrantes y la comunidad de acogida y permitirá a esta última percibir algunos de los beneficios que reporta la presencia de las personas migrantes.

17 *Ibid.*

18 OIM y Universidad de Bedfordshire, *Between Two Fires*, página 60.

Uso de los datos demográficos

Los datos demográficos —como los que se reúnen a través de los censos o las encuestas de hogares— pueden utilizarse para estimar cuáles servicios se necesitan y en qué cantidad. Sin embargo, en muchos casos la utilidad de este tipo de datos es limitada cuando hay migraciones de por medio. Por ejemplo, una comunidad puede tener muchos miembros que han migrado, sin que ello se refleje en los datos demográficos reunidos. Si esas personas migrantes regresan, su retorno aumentará notablemente la carga de los servicios disponibles. Además, en la medida en que esas personas hayan sido objeto de violencia, explotación o abuso durante la migración, tendrán una necesidad de servicios superior a lo normal después del retorno. Debido a la no contabilización de esas personas migrantes y sus necesidades en los datos demográficos reunidos antes del retorno, los servicios disponibles podrían no ser suficientes.

Una vez determinadas las carencias de los servicios que contribuyen a la vulnerabilidad y establecidas las prioridades, pueden diseñarse actividades para aumentar el acceso sin barreras a servicios de calidad. Normalmente, estos programas se centran en mejorar la infraestructura necesaria para la prestación del servicio, capacitar mejor a la fuerza de trabajo que participa en ella y velar por que los proveedores de servicios dispongan de los recursos adecuados.

Infraestructura

La mayoría de los servicios requieren alguna forma de infraestructura. Esta puede ser un lugar físico donde ofrecer los servicios, como un centro de salud. También puede ser una infraestructura de apoyo, que no se utilice directamente para prestar el servicio pero que haga posible esa labor. Por ejemplo, si la atención de salud se presta en un dispensario móvil, será necesario que haya carreteras para que el dispensario se traslade de un lugar a otro. Para los servicios prestados en línea, como las consultas médicas en línea, tiene que existir una infraestructura de telecomunicaciones. Por consiguiente, los programas destinados a mejorar la prestación de servicios pueden incluir la construcción y rehabilitación de la infraestructura requerida para dispensar el servicio, y también de la infraestructura de apoyo. Estas obras pueden realizarse mediante programas de dinero por trabajo, que tendrán la ventaja añadida de respaldar los medios de sustento de los miembros de la comunidad.

Adhesión a las normas y reglamentos

Toda iniciativa destinada a mejorar la infraestructura deberá respetar las normas y los reglamentos establecidos por la autoridad pertinente. Por ejemplo, es probable que los ministerios de salud hayan establecido normas para los centros de salud y los hospitales, como las referentes al espacio y el equipo necesarios para reunir y almacenar muestras biológicas. Cuando no existan tales normas, podrán consultarse las establecidas a nivel mundial.

Fuerza de trabajo

Para prestar servicios se precisan personas que tengan los conocimientos y competencias necesarios, por ejemplo, docentes, trabajadores sociales, enfermeros, agentes de préstamos, basureros y conductores de autobuses. La planificación y el desarrollo de la fuerza de trabajo son, pues, componentes importantes de la mejora de la prestación de servicios.

La planificación y la gestión en este ámbito entrañan normalmente la evaluación de la fuerza de trabajo y la elaboración y aplicación de estrategias para mejorar su capacidad.

El propósito de la evaluación de la fuerza de trabajo es entender cuántas personas se necesitan para prestar el servicio de que se trate. Esta evaluación debería dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Qué tipos de personas se necesitan para prestar el servicio?
- ¿Qué estudios y títulos son requeridos?
- ¿Cuáles son las diferentes funciones que deberían cumplir?
- ¿Qué funciones deben ser cumplidas por profesionales, y cuáles pueden correr a cargo de para-profesionales, voluntarios o miembros de la comunidad?
- ¿Qué normas de acreditación, registro o licencia se aplican?
- ¿Cuántas personas se necesitan para cada función?
- ¿Existe algún patrón que deba fijarse como meta, por ejemplo, una razón profesor/alumnos recomendada?

Una vez que está claro cuál es la fuerza laboral requerida, el paso siguiente es determinar en qué medida están satisfechas esas necesidades para detectar las posibles carencias. Si se observan carencias, habrá que elaborar y aplicar estrategias de mejora de la fuerza de trabajo.

Los tipos de estrategias que se apliquen dependerán de las carencias detectadas. Por ejemplo, si hay deficiencias en las competencias de los proveedores de servicios, pero su número es suficiente, podrá emplearse una estrategia de capacitación para colmar las lagunas en las competencias. Si en cambio hay un déficit de personal cualificado, será necesaria una estrategia de contratación de personal. A veces, el problema es retener a la fuerza de trabajo. En esos casos, puede ser preciso invertir en mejorar las condiciones de trabajo, las perspectivas de carrera o la remuneración.

El desarrollo de la fuerza de trabajo puede vincularse a intervenciones relacionadas con los medios de sustento y la generación de ingresos. La participación de los miembros de la comunidad en la planificación y el desarrollo de la fuerza laboral —por ejemplo, mediante métodos de evaluación participativos y el ofrecimiento de oportunidades de trabajo remunerado o voluntario a los miembros de la comunidad, incluidas las personas marginadas y vulnerables— puede aumentar la idoneidad y sostenibilidad de la intervención.

Recursos

Otro componente de la prestación de servicios son los materiales necesarios. Por ejemplo, las escuelas necesitan docentes, y los docentes necesitan suministros. La falta de los suministros requeridos para realizar un trabajo puede ser causa de frustración e inducir a las personas a abandonar el empleo y a seguir otras trayectorias profesionales, o incluso a migrar al extranjero en busca de lugares de trabajo mejor equipados. Tras una clara determinación de los recursos necesarios, deberán elaborarse planes que garanticen un suministro adecuado de los materiales requeridos. Esto puede incluir procesos de presupuestación (véase el recuadro siguiente), recaudación de fondos y solicitud de donaciones.

Alternativas

Si hay restricciones, no podrán existir todos los servicios necesarios y deseados dentro de la comunidad. En esos casos, deberán buscarse alternativas para superar las limitaciones de la infraestructura o de la fuerza de trabajo.

Por ejemplo, cuando no sea posible construir un centro de salud en una comunidad, podrá utilizarse un dispensario móvil que preste servicios a un conjunto de comunidades en circunstancias parecidas. O bien, si una escuela no puede impartir lecciones sobre todas las asignaturas necesarias por falta de docentes, podrían explorarse las opciones de educación a distancia, cursos por correspondencia o aprendizaje en línea.

Orientaciones de la OIM sobre la planificación de la respuesta para las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso

Muchos servicios, como la educación y la atención de salud, son organizados y proporcionados por los gobiernos a nivel ya sea nacional, regional o local. En la publicación de la OIM titulada *Orientaciones de la OIM sobre la planificación de la respuesta para las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso*, los gobiernos encontrarán información sobre cómo elaborar los planes y presupuestos para las respuestas destinadas a reducir la vulnerabilidad de las personas migrantes a la violencia, la explotación y el abuso.

Otras intervenciones

Los agentes de salud comunitarios pueden prestar eficazmente diversos servicios sanitarios preventivos y curativos, así como servicios de fomento de la salud, y contribuir también a reducir las inequidades en el acceso a la asistencia. Según la OMS, los agentes de salud comunitarios no sólo son eficaces, sino que también representan una forma eficiente de aprovechar los recursos.

Los agentes de salud comunitarios son seleccionados normalmente por otros miembros de la comunidad, después de lo cual reciben capacitación y los materiales necesarios para identificarse y capacitar a otros. Además de estar formados para dispensar la atención primaria de salud, estos agentes movilizan también a los miembros de la comunidad para que acudan a los servicios de salud¹⁹.

19 <http://154.72.196.19/publications/health-education/national-village-health-teamsvht-assessment-uganda>.

La OMS ha elaborado directrices para facilitar la integración de los agentes de salud comunitarios en las comunidades y los sistemas sanitarios. En ellas formula recomendaciones pragmáticas sobre el modo de mejorar y fortalecer su selección, formación, despliegue, gestión, supervisión, promoción profesional e integración en la comunidad y el apoyo que reciben del sistema. Los programas destinados a integrar a estos agentes de salud en las comunidades afectadas por la migración, o a reforzar su uso, podrían considerar la posibilidad de impartirles capacitación sobre los riesgos sanitarios a que están expuestas las personas migrantes afectadas por la violencia, la explotación y el abuso.

Seguridad alimentaria

Según el Programa Mundial de Alimentos (PMA), se considera que las personas gozan de seguridad alimentaria cuando tienen en todo momento un acceso físico y económico adecuado a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para poder llevar una vida sana y activa²⁰. Las comunidades afectadas por la inseguridad alimentaria suelen tener ecosistemas sumamente degradados y entornos propensos a las perturbaciones²¹. La inseguridad alimentaria es un factor que puede impulsar a migrar, si las personas y los hogares de una comunidad no ven otra opción para no sucumbir al hambre²². Además, en los lugares que tienden a carecer de seguridad alimentaria la presencia de personas migrantes puede exacerbar esa vulnerabilidad, si la migración no se gestiona correctamente.

Aunque las intervenciones para combatir la inseguridad alimentaria se centran frecuentemente en los hogares, por lo general es la comunidad entera la que está expuesta a la inseguridad alimentaria. Por consiguiente, es probable que las intervenciones estén dirigidas a múltiples hogares de una misma zona geográfica o comunidad.

Cuando, habiendo utilizado el modelo de los determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes, se sospecha que la inseguridad alimentaria es un factor de riesgo comunitario de exposición a la violencia, la explotación y el abuso en el contexto de la migración, se requerirán evaluaciones más especializadas. Por ejemplo, el proyecto de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad (VAM) del PMA tiene por objeto determinar quiénes están en situación de inseguridad alimentaria o son vulnerables a ese respecto, por qué se encuentran en esa situación, cuántos son, dónde viven y qué puede hacerse para salvar sus vidas y sus medios de sustento. El proyecto VAM puede adaptarse a distintos contextos migratorios utilizando el “pulso migratorio”, una metodología desarrollada por el PMA en conjunto con la OIM para llegar a las poblaciones sumamente móviles y de difícil acceso en múltiples lugares²³. Las evaluaciones de la seguridad alimentaria pueden incluir también componentes nutricionales. Por ejemplo, el PMA y UNICEF colaboran a menudo para evaluar la seguridad alimentaria y la situación nutricional de los niños en comunidades propensas a este tipo de inseguridad.

Las intervenciones para combatir la inseguridad alimentaria pueden abarcar desde el corto hasta el largo plazo. La asistencia alimentaria (antes denominada ayuda alimentaria) es una intervención común, particularmente después de las crisis o en presencia de factores de estrés a largo plazo como el cambio climático. En los modelos contemporáneos de la asistencia alimentaria se escuchan las opiniones de las personas, los hogares o familias y las comunidades, y las personas beneficiarias participan en las decisiones sobre cómo prestar la asistencia alimentaria. Esto ha contribuido, entre otras cosas, a la asistencia alimentaria de base monetaria²⁴.

Las intervenciones para combatir la inseguridad alimentaria de mediano a largo plazo están estrechamente vinculadas con los programas de aumento de la resiliencia. Estos pueden incluir intervenciones tales como el establecimiento de sistemas de alerta temprana y preparación, el desarrollo de la capacidad nacional para gestionar los desastres, mejoras de las prácticas agrícolas, el desarrollo de programas de protección social, y las inversiones y la creación de cadenas de valor del sector privado. Además, la programación para la resiliencia mediante la mejora de la seguridad alimentaria tiene en cuenta el fortalecimiento de bienes comunitarios tales como los caminos y los mercados.

La determinación de la necesidad de intervenciones de seguridad alimentaria y la ejecución de estas intervenciones son tareas sumamente complejas que requieren conocimientos y competencias técnicas multisectoriales. Por lo tanto, es recomendable ponerse en contacto con las organizaciones que se ocupan de la seguridad alimentaria para que realicen las evaluaciones necesarias y desarrollen las intervenciones junto con la administración local y las comunidades del lugar. Las entidades que participan en la gestión de la migración y la protección de las personas migrantes a nivel comunitario pueden contribuir a esas intervenciones aportando sus conocimientos sobre la vulnerabilidad de las comunidades, los hogares y las personas a la violencia, la explotación y el abuso en el contexto migratorio.

20 www.wfp.org/.

21 <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp261744.pdf>.

22 www.fao.org/3/ca0922en/ca0922en.pdf.

23 <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000040024/download/>.

24 https://es.wfp.org/asistencia-alimentaria?_ga=2.81650655.992199240.1588033111-1240504983.1587428276.

Lucha contra la fragilidad y las crisis a nivel comunitario

Algunas circunstancias pueden sumir a las comunidades en situaciones de fragilidad²⁵ o crisis²⁶ que es necesario encarar para sentar las bases de la recuperación y de un desarrollo a más largo plazo. La causa o las causas de esas situaciones de fragilidad o crisis varían, pudiendo incluir desastres naturales tales como una sequía o un tsunami, la violencia política o interpersonal y la delincuencia. Las crisis y la fragilidad son factores que impulsan a migrar²⁷. En esos contextos, la partida de la comunidad será en muchos casos una migración no planificada y de mayor riesgo, en la que los miembros de la comunidad tendrán más probabilidades de ser objeto de violencia, explotación o abuso durante el viaje. Además, es posible que la emigración de la comunidad sea masiva, lo que dificultará a las administraciones locales y los organismos de protección la tarea de detectar y combatir los riesgos de violencia, explotación y abuso, agravando la situación para las personas migrantes. Al mismo tiempo, personas y redes delictivas oportunistas pueden aprovecharse de las circunstancias y abusar de las personas migrantes en situación de riesgo para obtener ganancias o beneficios personales.

La fragilidad y las crisis no afectan sólo a las comunidades de origen. También pueden afectar a las comunidades situadas a lo largo de las rutas de tránsito y en las zonas de destino. La presencia de personas migrantes puede desestabilizar a las comunidades de acogida por una serie de motivos de tipo social, político, económico y ambiental, como la competencia entre las personas migrantes y la comunidad de acogida por los recursos escasos, por ejemplo, por la leña o las tierras de pastoreo, los desacuerdos con respecto al acceso a los espacios en los mercados, y el racismo y la xenofobia.

El tipo de programación que se necesite para hacer frente a un estado de fragilidad y crisis dependerá de los factores que hayan causado la situación, y puede incluir la estabilización de la comunidad, la reducción del riesgo de desastres, la prevención y solución de conflictos.

Estabilización de la comunidad²⁸

La estabilización de la comunidad tiene por fin prestar asistencia a los gobiernos, Estados y comunidades que experimentan cambios socioeconómicos y políticos importantes durante una crisis o después de ella. Los objetivos son: a) (r)establecer la estabilidad y la seguridad; b) prevenir nuevos casos de migración forzada; c) reinstaurar la confianza entre los miembros de la comunidad, las poblaciones vulnerables y las autoridades locales; y d) sentar las bases para el establecimiento de soluciones duraderas, una paz que perdure y un desarrollo sostenible. Los programas de estabilización de la comunidad pueden estructurarse en torno a los tres pilares siguientes:

- **Servicios esenciales:** estos incluyen, por ejemplo, las actividades encaminadas a restaurar la infraestructura socioeconómica como los caminos y los mercados, y los servicios indispensables, como la educación, el agua y el saneamiento, y la salud. Estas actividades pueden atenuar los factores que impulsan a abandonar las comunidades de origen y aliviar la carga para las comunidades de acogida, reduciendo así la probabilidad de conflictos entre estas últimas y las personas migrantes.
- **Recuperación económica:** este pilar comprende las actividades destinadas a promover la cooperación entre los miembros de la comunidad para mejorar la situación económica de esta, por ejemplo, trabajando juntos en programas de dinero por trabajo, creando empresas conjuntas y cooperando en iniciativas comunitarias como la limpieza después de un desastre y el restablecimiento de la infraestructura. La finalidad de estas actividades no es sólo facilitar la recuperación económica, sino también reducir la competencia y promover la confianza y la reciprocidad entre todos los miembros de la comunidad.
- **Gobernanza local y cohesión social:** las actividades de este pilar tienen por objeto mejorar la capacidad de la comunidad de determinar las fuentes de desavenencias en la comunidad y prevenir o mitigar los conflictos. La finalidad es interactuar con los miembros de la comunidad y prestarles un apoyo que refuerce la cooperación y cree espacios para el debate público y el compromiso cívico.

25 A los fines de la presente sección, el término “fragilidad” se refiere a una situación en que una comunidad afronta un conjunto de riesgos que no tiene la capacidad de controlar, absorber o mitigar. Véase OCDE, *States of Fragility 2016*, https://read.oecd-ilibrary.org/development/states-of-fragility-2016_9789264267213-en#page23.

26 A los fines de la presente sección, el término “crisis” se refiere a una situación en que se ha producido un suceso que supera la capacidad de afrontamiento de la comunidad y que, por consiguiente, representa una amenaza directa para la vida y la seguridad de sus miembros.

27 https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/issue_brief_ts2_final.pdf.

28 Esta sección está tomada, con adaptaciones, del IOM Emergency Manual, <https://emergencymanual.iom.int/entry/19566/community-stabilization>.

Cambio climático, degradación ambiental, reducción del riesgo de desastres y preparación para casos de desastre

Los factores ambientales influyen directamente en la vulnerabilidad y la resiliencia de las personas, los hogares y las comunidades ante una serie de riesgos²⁹. También moldean las decisiones relativas a la migración. Por ejemplo, en las comunidades agrícolas y agro pastorales, la reducción de las tierras cultivables y de pastoreo, a raíz del cambio climático y de la degradación ambiental, puede aumentar la exposición al riesgo de pérdida de cosechas y de ganado. También puede conducir a la competencia y el conflicto por los recursos naturales escasos. En estas circunstancias, algunas comunidades optarán por migrar debido a la pérdida de los medios de sustento o para evitar conflictos.

El cambio climático y la degradación ambiental contribuyen también a los desastres naturales. El aumento de las temperaturas superficiales en el mundo eleva la probabilidad de sequías y de grandes tormentas³⁰, y la degradación o la pérdida de ecosistemas naturales como los humedales, los bosques, los manglares y las cuencas hidrográficas aumenta la gravedad de las inundaciones, los corrimientos de tierras y otros peligros³¹. Estos desastres conducen frecuentemente a desplazamientos de poblaciones y migraciones a gran escala, que elevan la exposición a la violencia, la explotación y el abuso y reducen el acceso a los servicios esenciales y a medios de sustento tanto para las personas migrantes como para las comunidades de acogida.

Las causas y consecuencias del cambio climático y de la degradación ambiental son de carácter mundial, y requieren respuestas a nivel nacional, regional e internacional. Sin embargo, los importantes efectos económicos, sociales, sanitarios, culturales y ambientales de los desastres naturales se dejan sentir con particular intensidad en el plano local y comunitario³².

Las intervenciones emprendidas a nivel comunitario para hacer frente al cambio climático y a la degradación ambiental estarán estrechamente relacionadas y entrelazadas con la programación del desarrollo comunitario. Los tipos de actividades que se realicen dependerán del ecosistema o los ecosistemas en que se encuentre situada la comunidad, y de los tipos de peligros naturales a los que esté expuesta, y su gravedad. Por ejemplo, en una zona propensa a las inundaciones, la atención podría centrarse en construir presas y barreras contra las inundaciones, o en mejorar las ya existentes, elevando así el grado de protección de los hogares y las empresas cercanas al área inundable.

En función de las circunstancias, la programación de la reducción del riesgo de desastres y de la respuesta para casos de desastre a nivel comunitario puede comprender cualquiera o varios de los elementos siguientes:

- la prevención de desastres, que incluye el proceso de cartografiar los peligros naturales y su efecto potencial en las personas, los bienes, los servicios, los medios de sustento y el entorno natural de la comunidad, así como los esfuerzos por reducir tanto los riesgos como la gravedad de sus posibles consecuencias;
- la preparación para casos de desastre, que es el proceso de prepararse para cualquier suceso desastroso que pueda tener lugar a pesar de las medidas de prevención adoptadas;
- la respuesta a los desastres, que comprende la adopción de medidas de emergencia para atender a las necesidades de las poblaciones afectadas y reducir los riesgos secundarios que conlleva el desplazamiento causado por el desastre; y
- la recuperación de los desastres, cuyo objetivo es utilizar el proceso de recuperación y reconstrucción para promover la resiliencia de la comunidad ante cualquier suceso futuro, lo que a menudo se condensa en la expresión “reconstruir mejor”³³.

29 https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/issue_brief_ts2_final.pdf.

30 www.usgs.gov/faqs/how-can-climate-change-affect-natural-disasters-1?qt-news_science_products=0#qt-news_science_products.

31 www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/GAR-2009/GAR_Capitulo_1_2009_sp.pdf.

32 www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeframeworkfordrren.pdf, página 10.

33 OIM, *Taking Sendai Forward: OIM Strategic Work Plan on Disaster Risk Reduction and Resilience 2017-2020*.

Marco de Acción de Sendai

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 expresa los compromisos mundiales relacionados con la reducción del riesgo y la promoción de la resiliencia. El Marco de Sendai es el primer acuerdo mundial sobre la reducción del riesgo de desastres que menciona claramente la migración. Declara la importancia central de la gestión de los desplazamientos en el contexto de la reducción del riesgo de desastres, y reconoce el papel de las personas migrantes en el fortalecimiento de la prevención y la preparación, el apoyo a la recuperación y la promoción de la resiliencia frente al riesgo de desastres futuros³⁴.

El Marco establece cuatro prioridades de acción y destaca las principales medidas que pueden adoptarse a nivel local y nacional, así como a escala regional y mundial.

Prioridad 1: Comprender el riesgo de desastres

Los esfuerzos locales y nacionales pueden incluir la recopilación y difusión de datos; la evaluación regular del riesgo de desastres; el desarrollo de la capacidad; la aplicación de conocimientos y prácticas tradicionales, indígenas y locales; la educación y la creación de conciencia pública; y la colaboración a nivel local.

Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo

Algunas de las medidas que pueden adoptarse a nivel comunitario son la asignación de recursos a la reducción del riesgo de desastres; la distribución de los riesgos; la inversión en instalaciones de importancia crítica, como las escuelas y los hospitales; la incorporación de la reducción del riesgo de desastres en las políticas de uso de la tierra; la capacitación de agentes de salud comunitarios, y los esfuerzos para mejorar la resiliencia de las poblaciones afectadas y de las comunidades de acogida.

Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia

Algunas de las medidas que pueden adoptarse a nivel comunitario son la asignación de recursos a la reducción del riesgo de desastres; la distribución de los riesgos; la inversión en instalaciones de importancia crítica, como las escuelas y los hospitales; la incorporación de la reducción del riesgo de desastres en las políticas de uso de la tierra; la capacitación de agentes de salud comunitarios, y los esfuerzos para mejorar la resiliencia de las poblaciones afectadas y de las comunidades de acogida.

Prioridad 4: Mejorar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta efectiva y de "reconstruir mejor" en las etapas de recuperación, rehabilitación y reconstrucción

A nivel comunitario, las medidas que pueden promover una mejor recuperación, rehabilitación y reconstrucción comprenden la planificación inclusiva de la preparación para casos de desastre; los sistemas de previsión y de alerta temprana; el establecimiento de centros comunitarios para la creación de conciencia y la acumulación de existencias; y los esfuerzos para vincular la recuperación tras los desastres con el desarrollo a más largo plazo.

Tomado, con adaptaciones, del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

Prevención y repuesta ante la violencia

La violencia dentro de una comunidad supone un aumento de la vulnerabilidad general de todos sus miembros, pero en particular eleva la vulnerabilidad de las personas que son sus blancos directos (y de los integrantes de su familia u hogar, que pueden ser también objeto de violencia o tener que ofrecer apoyo y protección).

La violencia en una comunidad puede asumir distintas formas, y cada una de ellas requiere un tipo de respuesta diferente. La OMS ha definido tres clases principales de violencia:

- La violencia contra sí mismo, o sea, aquella que una persona se autoinflige, que comprende los comportamientos suicidas y las autolesiones;
- La violencia interpersonal, es decir, la violencia infligida por otra persona o por un grupo pequeño de personas, que comprende:
 - la violencia intrafamiliar o contra la pareja, que se produce principalmente entre miembros de la familia o de la pareja sentimental, y casi siempre dentro del hogar; y

34 *Ibid.*

- la violencia en la comunidad, que tiene lugar entre personas no emparentadas entre sí, que pueden conocerse o no, y generalmente fuera del hogar.
- La violencia colectiva, o sea, la violencia infligida por grupos más grandes, como los Estados, grupos políticos organizados, grupos de milicias y organizaciones terroristas, que comprende:
 - la violencia social, como los delitos de odio cometidos por grupos organizados y la violencia tumultuaria;
 - la violencia política, que incluye las guerras y los conflictos violentos conexos de los que son responsables los Estados u otros grupos más grandes; y
 - la violencia económica, que está encaminada a obtener un beneficio económico, por ejemplo, mediante atentados que perturben la actividad económica o creen una división o fragmentación de la economía³⁵.

La labor de prevención y respuesta a nivel comunitario se concentra principalmente en la violencia colectiva y la violencia en la comunidad, aunque es importante observar que las diferentes formas de violencia están interconectadas y que todas ellas requieren respuestas a distintos niveles.

Las respuestas a nivel comunitario a la violencia que se experimenta en ese espacio incluyen los esfuerzos por modificar las creencias, valores, actitudes, comportamientos y normas y prácticas sociales, tanto en relación con otros miembros de la comunidad —en las situaciones en que la violencia obedece a las diferencias percibidas o a querellas entre grupos— como en relación con la tolerancia y aceptación de la violencia. Las comunidades pueden también respaldar el imperio de la ley, entre otras cosas apoyando las iniciativas de vigilancia comunitaria y ayudando a combatir la violencia colectiva. Por ejemplo, pueden realizar análisis de los conflictos a nivel comunitario para entender las causas básicas del conflicto y la violencia y orientar la elaboración de respuestas adecuadas a la realidad local. También pueden participar en el diseño y la ejecución de actividades de fomento de la cohesión social, como debates públicos, obras de teatro callejero, actos culturales y concursos, programas radiofónicos con llamadas en directo, diálogos de paz, mediaciones en conflictos y conferencias de reconciliación. Además, las comunidades pueden ayudar a establecer grupos de la sociedad civil o a reforzarlos; prestar apoyo técnico y de capacidad a las administraciones locales para mejorar su rendición de cuentas y eficacia; establecer mecanismos de retroalimentación y de denuncia; y prestar asistencia en la construcción y rehabilitación de la infraestructura pública y los servicios básicos, entre otras cosas.

Medidas relacionadas con las creencias, valores, actitudes, comportamientos, normas y prácticas de la comunidad

Las creencias, los valores, las actitudes y los comportamientos de la comunidad son los de las personas que la conforman. Por creencias se entiende las ideas que las personas consideran verdaderas o falsas (como la creencia de que el esfuerzo es coronado por el éxito). Los valores representan lo que las personas consideran bueno e importante (como la idea de que la familia es lo más importante en la vida). Las creencias y los valores moldean las actitudes de las personas, que determinan su evaluación de las cosas como positivas o negativas.

Las creencias, actitudes y valores modulan el comportamiento de una persona, o el modo en que actúa. El comportamiento responde también a las expectativas de los demás, y en particular a las normas sociales. Estas son las expectativas tácitas con respecto a cómo debería comportarse una persona en una situación particular. Por ejemplo, diferentes grupos sociales tienen normas sociales distintas con respecto al cumplimiento de los tiempos fijados y a la puntualidad. Algunos grupos sociales consideran que llegar con la máxima puntualidad es muy importante, especialmente en ciertos tipos de encuentros, como las citas con un médico. Otros atribuyen mucho menos importancia a llegar puntualmente, lo que se traduce, por ejemplo, en horarios de inicio flexibles en actividades como los talleres de capacitación. Otros aún consideran que llegar a la hora es mala educación en ciertos contextos, por ejemplo, en el caso de una cena u otra actividad social en casa de alguien. Cuando un grupo de personas se comporta regularmente de un determinado modo, sobre la base de las normas sociales, puede hablarse de una práctica.

35 OMS, *World Report on Violence and Health*, página 6.

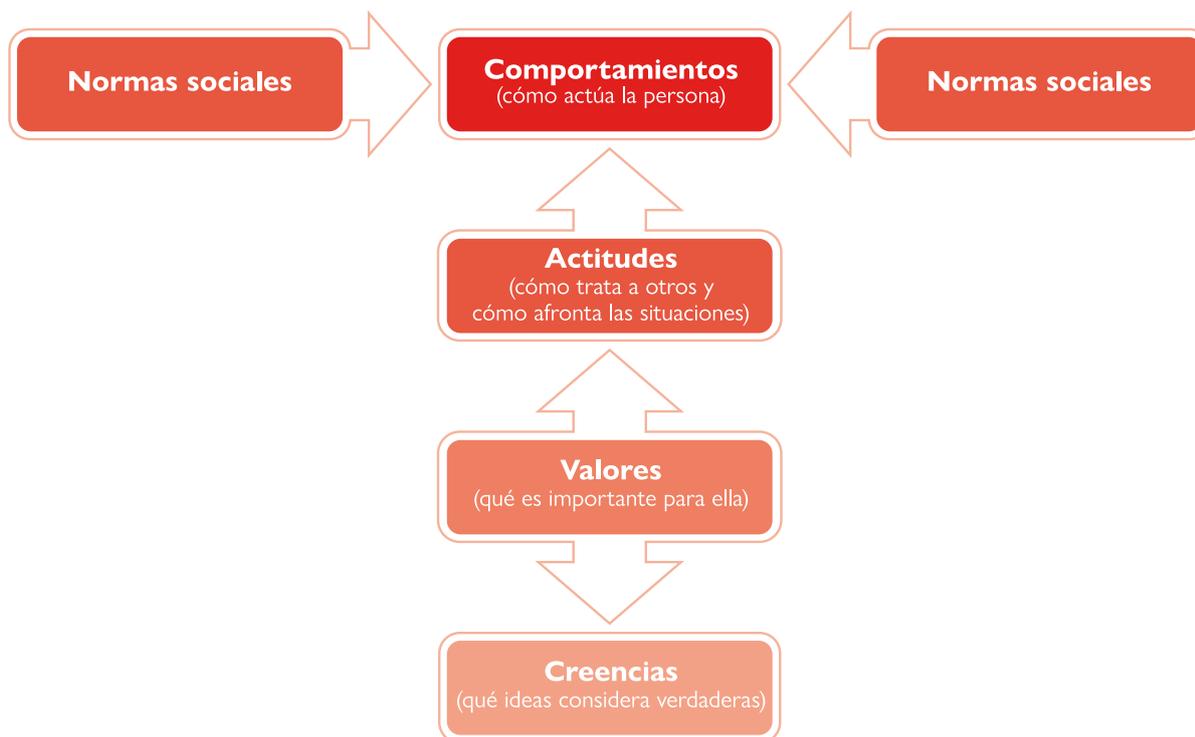


Figura 4.3

Creencias, valores, actitudes y comportamientos

En muchos casos, los miembros de una comunidad tienen creencias, valores y actitudes equivalentes o parecidos, lo que puede influir en su comportamiento como comunidad. Esto no significa que cada integrante de la comunidad tenga exactamente las mismas creencias, valores y actitudes que todos los demás, que los respete o defienda con el mismo grado de intensidad que los demás, o que todos ellos se comporten exactamente del mismo modo. Lo que significa es que, con frecuencia, predominará un cierto conjunto de creencias, valores, actitudes y comportamientos, y que esas actitudes y comportamientos modularán las experiencias de las familias y personas dentro de la comunidad.

Estas características pueden ser factores de riesgo o factores de protección para los miembros de la comunidad. Por ejemplo, la creencia de que las niñas y los niños pequeños son inocentes y requieren un cuidado y protección especiales está muy difundida en todo el mundo. Esto tiene un efecto protector en los niños y niñas, ya que los miembros de la comunidad los cuidarán y adoptarán medidas para protegerlos, aun cuando no sean sus propios hijos o hijas. Muchas culturas respetan a las personas mayores y valoran sus opiniones y puntos de vista. Esto confiere un reconocimiento especial a las personas de edad y les atribuye un lugar en la comunidad, una razón de ser y una sensación de utilidad y de pertenencia. En otros lugares, en cambio, estas son vistas como una carga y como elementos de limitado valor para la sociedad. A menudo se las deja de lado y pasan a ser “invisibles” y vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso, incluso por parte de sus propios familiares.

Las creencias, actitudes y comportamientos de la comunidad hacia otras personas suelen estar vinculados con las características personales y la identidad de estas. Las actitudes de la comunidad con respecto al género, la identidad sexual, la casta, la etnia y la raza tienen un impacto importante en la condición, la posición y las experiencias de las personas en la comunidad. Por ejemplo, las creencias y actitudes de la comunidad en relación con las funciones y los comportamientos que son adecuados para cada género pueden contribuir a la vulnerabilidad por motivos de género. La creencia de que las mujeres y las niñas deben estar al servicio de los hombres y disponibles sexualmente para ellos hace que se vean afectadas de manera desproporcionada por la violencia, la explotación y el abuso sexuales. Cuando los hombres y los niños son vistos como los principales proveedores del hogar, pueden sentirse obligados a emigrar en busca de ingresos más altos, incluso en condiciones peligrosas. Estos factores inducen a veces a las personas a adoptar comportamientos migratorios de riesgo e influyen en sus experiencias como migrantes. También pueden afectar al bienestar de la persona cuando regresa al hogar. Por ejemplo, las mujeres y niñas que sufrieron explotación o abusos sexuales en el extranjero pueden ser marginadas por sus comunidades, donde las evitan o las ven como “mercancías dañadas”, privándolas de la posibilidad de recuperarse, reintegrarse y llevar una vida normal tras el retorno. Los hombres o niños que no tienen éxito económico o cuya migración queda interrumpida pueden ser vistos como incapaces, y sufrir una humillación y un rechazo parecidos, con efectos similares en su reintegración.

De igual modo, las creencias, actitudes y comportamientos de la comunidad hacia otras personas en razón de su casta, grupo étnico o raza moldean las experiencias, la vulnerabilidad y la resiliencia de estas personas. Algunas comunidades y sociedades consideran que las personas son particularmente aptas para uno u otro tipo de trabajo en razón de su raza, es decir, consideran que la raza las hace más o menos inteligentes, o que les confiere “naturalmente” una posición social más alta o más baja.

Es importante determinar y cuestionar las creencias, actitudes y comportamientos que causan daño a otros. Algunas de estas creencias, valores y actitudes perjudiciales son generales y se aplican a todas las personas de un determinado grupo —como la creencia de que los niños y niñas deben obedecer a las personas adultas—, mientras que otras pueden aplicarse específicamente a las personas migrantes, como las actitudes negativas hacia aquellos que no hablan el idioma de la comunidad de destino o que lo hablan con un acento. El proceso de cuestionar e intentar modificar estos comportamientos y prácticas, y las creencias, valores, actitudes y normas en que se basan, se conoce como cambio de comportamiento. Cuando los esfuerzos por cambiar los comportamientos se centran en una comunidad, se habla asimismo de cambio social.

Es importante también determinar y apoyar las actitudes, comportamientos y prácticas que protegen y ayudan a otros. Por ejemplo, en Ruanda, la práctica de la *ubudehe* tiene por objeto promover la actuación colectiva y el apoyo mutuo para resolver los problemas de la comunidad³⁶.

No sólo importa entender las creencias, valores y actitudes comunitarios y cómo influyen en los comportamientos hacia otros miembros de la comunidad; también es importante comprender su influencia en las decisiones que las personas toman sobre su propia vida. Por ejemplo, los comportamientos con respecto a la búsqueda de atención de salud y las decisiones relativas a la educación y a la migración dependen en gran medida de las creencias, valores y actitudes de las personas, y de los de aquellos que las rodean.

Los esfuerzos por modificar los comportamientos de personas y grupos sociales se conocen con el nombre de comunicación para el cambio social y del comportamiento (CCSC). Los programas de CCSC utilizan la comunicación para modificar los comportamientos influyendo en los conocimientos, las actitudes y las normas sociales de las personas. Estos programas recurren al envío coordinado de mensajes a través de diferentes cauces de comunicación para llegar a múltiples niveles de la sociedad³⁷. La CCSC es una forma de comunicación para el desarrollo.

Los programas de CCSC han tenido mucho éxito en varias esferas de intervención, como la mejora de los comportamientos relativos a la salud y la reducción de la incidencia del VIH/SIDA y del paludismo, además de la prevención de la mutilación genital femenina. Numerosos estudios han evaluado la eficacia de los programas de CCSC y de comunicación para el desarrollo, y hay muchos manuales y directrices sobre el uso de estas técnicas para abordar cuestiones específicas (véase la sección sobre los materiales de consulta para esta Parte del Manual). Independientemente del tema de que se trate, la mayoría de esas técnicas emplean un enfoque por etapas, que incluye el análisis y la definición del problema, la formulación de la estrategia, el desarrollo y ensayo, la ejecución, y la vigilancia y evaluación.

Análisis y definición del problema

Esta etapa debería comprender las siguientes medidas:

- la definición del comportamiento o práctica perjudicial que se pretende modificar con la CCSC;
- la especificación del grupo o los grupos a los que estará destinada la CCSC, incluidos el grupo principal (las personas cuyo comportamiento se desea cambiar con la campaña), los posibles grupos secundarios (las personas que influyen en el comportamiento del grupo objetivo, como sus familiares, amigos y colaboradores) y los posibles grupos terciarios (las personas de categoría superior cuyos comportamientos y mensajes reflejan y sostienen las normas sociales, como los dirigentes religiosos y los miembros de los medios de comunicación);
- el análisis de las creencias, valores y actitudes que modelan los comportamientos y prácticas de los grupos destinatarios;
- el análisis de las herramientas de comunicación que pueden utilizarse para llegar a los grupos destinatarios;
- el examen de la documentación, las pruebas y los datos existentes, para aprender de las actividades de CCSC anteriores y relevantes; esto puede incluir los esfuerzos de CCSC en relación con el mismo problema y los mismos destinatarios, con el mismo problema, pero con otros destinatarios, o con un problema diferente y los

36 www.rgb.rw/fileadmin/user_upload/RGB/Publications/HOME_GROWN_SOLUTIONS/Impact_of_Home_Grown_Initiative_2014.pdf, página 14.

37 <https://ccp.jhu.edu/social-behavior-change-communication/>.

mismos destinatarios.

Formulación de la estrategia

En la etapa siguiente se utiliza la información reunida durante el análisis y la definición del problema para comenzar a diseñar la intervención de CCSC. Esto incluye:

- El establecimiento de objetivos claros y de las formas de medir si la campaña de CCSC está cumpliéndolos.
- La determinación de los mensajes clave de la campaña de CCSC, incluida la posible necesidad de mensajes segmentados para los distintos grupos destinatarios.
- El análisis de los canales de comunicación más apropiados para cada mensaje y cada grupo destinatario. Esto comprende un examen de: a) el costo de los diferentes canales de comunicación; b) las personas del grupo destinatario a las que se puede llegar con cada canal de comunicación; y c) los tipos de mensajes para los que se presta mejor cada canal de comunicación (por ejemplo, si es más adecuado para transmitir mensajes sencillos y de fácil comprensión o mensajes más complejos y matizados). Debe prestarse atención a la accesibilidad de la información y a reducir las barreras que obstaculicen el acceso. Por ejemplo, los materiales escritos no serán accesibles para las personas analfabetas del grupo destinatario y deberán complementarse con materiales audiovisuales. Los cauces de comunicación que utilizan espacios públicos, como los teatros comunitarios, no son accesibles para las personas confinadas en el hogar. Esto puede incluir a las mujeres que no están autorizadas a salir sin supervisión, y a las personas con una discapacidad que limite su movilidad. En esos casos, deberán estudiarse canales de comunicación complementarios que puedan penetrar en los hogares, como la radio.
- La evaluación de los recursos disponibles para realizar la campaña.
- La formulación y documentación del plan de ejecución.

Elección de un canal de comunicación

Las estrategias y los canales de comunicación que pueden utilizarse en una campaña de CCSC son muy variados. Al escoger los canales apropiados, es importante considerar a quién pueden llegar, cuánto cuestan y qué tipos de mensajes pueden transmitir.

- Las *estrategias basadas en campañas de información a gran escala* son las más adecuadas para llegar a un público más amplio. Estas campañas pueden realizarse utilizando folletos, carteles, publicidad en la radio, la televisión o la prensa, o actos informativos en espacios públicos, por ejemplo, en plazas o mercados a los que acuden todos los sectores de la población. Deben transmitir un mensaje claro y sencillo, ya que el público en general tendrá normalmente períodos de atención breves, si no está ya sensibilizado con respecto al tema.
- Las *estrategias a escala comunitaria* están destinadas a comunidades específicas y pueden utilizar una variedad de canales de comunicación, como los teatros callejeros o comunitarios, que con frecuencia son muy interactivos y pueden explorar los temas en más profundidad. Otros canales de comunicación comunitarios son los periódicos o las emisoras radiofónicas locales. Las estrategias a esta escala incluyen a menudo la comunicación interpersonal, que permite el intercambio de ideas y la exploración más a fondo de temas complejos. La comunicación interpersonal suele ser importante en la interacción con los dirigentes comunitarios y con los personajes que representan la autoridad o en que la comunidad confía, como los líderes religiosos y los profesores y maestros.
- Las *estrategias de comunicación entre pares* entrañan la divulgación realizada por personas con información o experiencias similares a las del grupo destinatario. Estas estrategias facilitan la creación de una relación de confianza entre el comunicador y el grupo destinatario. Por ello, suelen ser las más útiles para llegar a los jóvenes y los grupos marginados.

Desarrollo y prueba

En esta etapa se diseñan, ponen a prueba y revisan los materiales de comunicación. El proceso comprende lo siguiente:

- La elaboración de materiales, por ejemplo, la redacción de guiones para obras de teatro comunitarias, la

producción de anuncios televisivos o el diseño de folletos. Esto supone tomar decisiones sobre el tipo de mensaje que se reflejará en el texto, las palabras, las imágenes y el diseño. A título de ejemplo, algunas campañas se centran en captar la atención de las personas mediante el uso de mucho colorido y textos en letra grande y vistosa. Otras utilizan imágenes elocuentes o inquietantes para poner de relieve un riesgo. Es importante que estas decisiones se basen en una comprensión a fondo del contexto local y en una reflexión sobre las prácticas utilizadas anteriormente. En general, es una buena práctica diseñar mensajes con los que la población destinataria pueda identificarse de alguna forma y que la capaciten para adoptar medidas que conduzcan a un cambio positivo.

- Una vez preparados los borradores de los materiales, deben ponerse a prueba con miembros de la población destinataria. El propósito del ensayo es verificar que los mensajes sean entendidos y aceptados por el grupo al que están dirigidos, y evaluar si este grupo pudiera estar dispuesto a adoptar alguna de las medidas recomendadas sobre la base de la información presentada. Para poner a prueba los materiales pueden emplearse diferentes métodos; uno de ellos son los grupos de discusión, en que los participantes examinan los materiales, comparten sus reacciones y pensamientos y proponen mejoras. Otro consiste en medir los conocimientos y las actitudes antes y después de la exposición a los materiales. Deberá prestarse particular atención a incluir en el ensayo a una muestra representativa de la totalidad de la población destinataria (por ejemplo, de todos los grupos de edad pertinentes). Para ello puede ser necesario ensayar los materiales con múltiples grupos y en distintos idiomas.
- Sobre la base de los resultados, debe procederse a la revisión de los materiales, hasta que los ensayos demuestren que están comunicando efectivamente el mensaje que se desea transmitir al grupo destinatario

Ejecución

En la fase de ejecución, los mensajes se difunden a través de los canales de comunicación seleccionados. En algunos casos, la comunicación es unidireccional, por ejemplo, cuando se distribuyen materiales impresos o se presentan anuncios en la televisión o la radio. Otras formas de comunicación son bidireccionales, como los programas de charlas radiofónicas y los debates en las plataformas de medios sociales. Algunos canales de comunicación requieren una movilización social, lo que significa la decidida participación de miembros de la comunidad y de los grupos destinatarios en la campaña. Para ello puede ser necesario, por ejemplo, alentar a las comunidades a que asistan a las obras teatrales comunitarias y los debates generales y participen en ellos, a los dirigentes religiosos a que transmitan mensajes a sus congregaciones, y a los miembros de los medios de comunicación a que escriban reportajes y analicen el tema en los periódicos y en programas de debate.

Vigilancia y evaluación

En la etapa de ejecución, deberían reunirse datos para evaluar los progresos realizados en la campaña de CCSC. Para ello pueden contarse los signos de aprobación o los comentarios recibidos por un artículo en los medios sociales, el número de personas que participan en los actos comunitarios, el número de personas que llaman por teléfono durante un programa radiofónico, etc. La vigilancia durante la ejecución es importante porque permite realizar ajustes en el curso de la campaña para lograr el máximo impacto. Por ejemplo, si la vigilancia indica que hay más gente participando en los programas de debate por radio que en los medios sociales, podrán asignarse más recursos a esos programas o introducirse mejoras en el componente de los medios sociales. La vigilancia puede también ayudar a evaluar si se ha llegado a todos los grupos destinatarios y si se están superando las barreras que dificultan el acceso.

La evaluación tiene por objeto medir el impacto de la campaña de CCSC en el comportamiento efectivo del grupo destinatario y evaluar en qué medida se cumplieron los objetivos establecidos en la fase de formulación de la estrategia. Hay numerosas formas de medir el impacto, una de las cuales es la observación de los comportamientos reales (en la sección siguiente se remite a materiales de consulta sobre la vigilancia y evaluación). Los resultados de la evaluación deberían utilizarse para aprender, empleando las enseñanzas extraídas y las buenas prácticas definidas para mejorar las futuras campañas de CCSC. Cuando sea viable, será una buena práctica documentar y publicar los resultados de la evaluación. Esto no sólo ayudará a otros a diseñar buenas campañas de CCSC, sino que también será una muestra importante de transparencia y rendición de cuentas ante las comunidades en que se realizaron las campañas.

Estas intervenciones alcanzan su máxima eficacia cuando se acompañan de medidas estructurales, como políticas y leyes que aborden las prácticas nocivas.

4.3 MATERIAL DE CONSULTA PARA LA PARTE 4

Material de consulta sobre el desarrollo de capacidades de gobernanza a nivel local

Labor Market Learning and Development Unit, Human Resources Development Canada (HRDC), *The Community Development Handbook* (1999)

https://ccednet-rcdec.ca/sites/ccednet-rcdec.ca/files/051-hrdc-cd_handbook.pdf

Material de consulta sobre el acceso a medios de vida y empleo

Co-Operative Entrepreneurship: Co-Operate for Growth (2012)

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2163491

Forcier Consulting, OIT, *Rural skills training: A generic manual on training for rural economic empowerment* (2009)

www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-islamabad/documents/publication/wcms_152250.pdf

UNCTAD, Promoción de la iniciativa empresarial para el desarrollo (2015)

<https://undocs.org/es/TD/B/C.II/29>

UNCTAD, ACNUR y OIM, *Guía informativa sobre políticas de emprendimiento para personas migrantes y refugiadas* (2018)

www.acnur.org/5d27b4814.pdf

USAID y FHI360, *Workforce Connections: Key Approaches to Labor Market Assessment* (2018)

<https://static.globalinnovationexchange.org/s3fs-public/asset/document/Key%20Approaches%20to%20Labor%20Market%20Assessment.pdf?uOnvWRUbnCTIVackA1WKpZGS5NxbWaS5#page=1>

YouthPower, *Key Approaches to Labor Market Assessment: An Interactive Guide*

www.youthpower.org/labor-market-assessment-module-1-economic-context

Material de consulta sobre el acceso a servicios

OIM, *Manual on community-based mental health and psychosocial support in emergencies and displacement* (2019)

<https://publications.iom.int/books/manual-community-based-mental-health-and-psychosocial-support-emergencies-and-displacement>

OMS, *Global Experience of Community Health Workers for Delivery of Health Related Millennium Development Goals* (2010)

www.who.int/workforcealliance/knowledge/resources/chwreport/en/

OMS, *Management of community health services*

www.who.int/management/community/en/

OMS, *Operations Manual for Staff at Primary Health Care Centres*, Chapter 5.1: Infrastructure considerations for health infrastructure (2008)

www.who.int/hiv/pub/imai/om_5_infrastructure.pdf

OMS, *WHO Guideline on health policy and system support to optimize community health worker programmes* (2018)

<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/275474/9789241550369-eng.pdf?ua=1>

UNICEF, *Guidelines to strengthen the social service workforce for child protection* (febrero de 2019)

www.unicef.org/media/53851/file/Guidelines%20to%20strengthen%20social%20service%20for%20child%20protection%202019.pdf

Material de consulta sobre seguridad alimentaria

FAO, FIDA, OIM y PMA, *The Linkages between Migration, Agriculture, Food Security and Rural Development* (2018)
www.fao.org/3/ca0922en/ca0922en.pdf

Feed the Future, *Guidance and Tools for Global Food Security Programmes*
www.agrilinks.org/post/guidance-and-tools-global-food-security-programs

Integrated Food Security Phase Classification
www.ipcinfo.org/

PMA, *Building Resilience through Asset Creation* (noviembre de 2013)
<https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp261744.pdf>

PMA, *Vulnerability Analysis and Mapping* (noviembre de 2018)
<https://docs.wfp.org/api/documents/PMA-0000040024/download/>

PMA y UNICEF, *Technical Guidance for the Joint Approach to Nutrition and Food Security Assessment (JANFSA)* (octubre de 2016)
https://docs.wfp.org/api/documents/PMA-0000021096/download/?_ga=2.240348998.450748756.1560855426-135290927.1560855426

Material de consulta sobre cambio climático, degradación ambiental, reducción del riesgo de desastres y preparación para casos de desastre

Addressing drivers of migration, including adverse effects of climate change, natural disasters and human-made crises, through protection and assistance, sustainable development, poverty eradication, conflict prevention and resolution
https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/issue_brief_ts2_final.pdf

Climate Change Adaptation Tools at the Community Level: An Integrated Literature Review (2018)
<https://ideas.repec.org/a/gam/jsusta/v10y2018i3p796-d136072.html>

How small communities respond to environmental change: patterns from tropical to polar ecosystems (2017)
www.ecologyandsociety.org/vol22/iss3/art9/

Material de consulta sobre creencias, valores, actitudes, comportamientos y normas y prácticas de la comunidad

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), *Comunicación para el desarrollo: Una guía práctica* (julio de 2016)
www.eda.admin.ch/dam/deza/es/documents/publikationen/Diverses/Communication-for-development-Manual_ES.pdf

Attitudes and Behavior
www.simplypsychology.org/attitudes.html

Attitudes and Behavior in Psychology
www.verywellmind.com/attitudes-how-they-form-change-shape-behavior-2795897

Banco Mundial, *World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior*
www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Puions/WDR/WDR%202015/WDR-2015-Full-Report.pdf

Behaviour change towards female genital mutilation: Lessons learned from Africa and Europe (2019)
www.researchgate.net/publication/237653076_Behaviour_change_towards_female_genital_mutilation_lessons_learned_from_Africa_and_Europe

Career Force, *Learning Guide: Community values and attitudes* (junio de 2015)
<https://library.careerforce.org.nz/Learning%20Assessment%20Resources/LG28523-1.0.pdf>

Gender and Development Network, *Harmful Traditional Practices: Your Questions, Our Answers*
<https://static1.squarespace.com/static/536c4ee8e4b0b60bc6ca7c74/t/54b561ebe4b02a643c1c7ac6/1421173227982/GADN+Harmful+Traditional+Practices.pdf>

Immigration Advisers Authority, Personal beliefs, values, attitudes and behaviour

www.iaa.govt.nz/for-advisers/adviser-tools/ethics-toolkit/personal-beliefs-values-attitudes-and-behaviour/

JHU, Social and Behavior Change Communication

<https://ccp.jhu.edu/social-behavior-change-communication/>

UNFPA y UNICEF, *Manual on Social Norms and Change*

www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Social_Norms_Manual_-_English.pdf

4.4 HERRAMIENTAS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS FACTORES ESTRUCTURALES

Introducción

El contexto comunitario y estructural proporciona el marco para entender e interpretar los factores individuales y familiares o del hogar. Los factores comunitarios se refieren al entorno físico y social inmediato de las personas y de las familias u hogares que aumenta o disminuye la probabilidad de una persona de ser objeto de violencia, explotación o abuso antes, durante o después de la migración. El conjunto de herramientas presentado en esta sección ofrece orientaciones sobre cómo evaluar la influencia de los factores comunitarios en la vulnerabilidad de las personas migrantes mediante el formulario proporcionado.

El uso de las herramientas para la evaluación de los factores comunitarios facilitará solo una parte de la información contextual necesaria para interpretar los factores individuales y familiares o del hogar, pues los factores estructurales también son un elemento importante en este análisis contextual. En las Partes 2, 3 y 5, encontrará información sobre la evaluación de los factores individuales, familiares o del hogar y comunitarios.

Este conjunto de herramientas contiene: a) un examen de los diferentes factores comunitarios y del modo en que influyen en la vulnerabilidad; b) un formulario que permitirá reunir, estructurar y presentar la información necesaria para evaluar los efectos de los factores comunitarios en la vulnerabilidad de las personas migrantes; y c) orientaciones sobre cómo adaptar y utilizar el formulario.

Factores comunitarios

La lista de factores descritos en esta sección se basa en la documentación existente sobre la vulnerabilidad a la violencia, la explotación y el abuso, así como en los estudios realizados con ayuda del modelo de los determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes elaborado por la OIM. Los factores estructurales examinados en esta sección pueden evaluarse utilizando el formulario del presente conjunto de herramientas.

Condiciones, identidades, creencias y orientaciones de las personas

Una serie de identidades, condiciones, creencias y orientaciones aumentan o disminuyen la vulnerabilidad a la violencia, la explotación o el abuso antes, durante o después de la migración. Entre ellas cabe mencionar las identidades sociales, las identidades étnicas, las identidades religiosas, las identidades lingüísticas, el sexo (masculino, femenino o intersexual), el género y las identidades de género, las orientaciones sexuales, la clase social, la condición socioeconómica, el trabajo, el estado civil, la educación, los vínculos familiares o de parentesco, el hecho de ser una persona adulta mayor y el hecho de ser una persona muy joven (un niño, niña o adolescente).

Para analizar este factor es necesario: a) entender las repercusiones de estas características en la condición de la persona dentro de la comunidad; b) entender el trato que reciben las personas que tienen esa condición; y c) entender cómo repercuten esa condición y ese trato en su vulnerabilidad a la violencia, la explotación y el abuso. Por ejemplo, en algunas comunidades, las personas con una orientación sexual distinta de la heterosexual (o que son vistas como tales) son marginadas —mediante la denegación del acceso a una vivienda, a los servicios y a un empleo—, y este trato puede inducir las a adoptar comportamientos de riesgo o a recurrir a prácticas migratorias poco seguras. Además, esta condición puede convertirlas de por sí en blancos de la violencia, la explotación y el abuso.

Creencias, prácticas y expectativas de la comunidad en relación con grupos particulares

Numerosas creencias, prácticas y expectativas de la comunidad con respecto a grupos particulares de personas aumentan la vulnerabilidad de los miembros de esos grupos. Entre ellas figuran las creencias, prácticas y expectativas en razón de la edad, como la creencia de que el hijo mayor tiene la responsabilidad de ganar dinero para contribuir a la crianza de los hermanos menores, aun cuando ello suponga emprender una migración arriesgada. También figuran las creencias, prácticas y expectativas en razón del sexo, como la creencia de que las hijas deberían casarse jóvenes para reducir la carga financiera de la familia. Otros ejemplos son las creencias, prácticas y expectativas relacionadas con la salud, como la práctica de algunas comunidades de ocultar a las personas con discapacidad o de forzarlas a realizar labores domésticas no remuneradas; y las que se basan en la raza o la casta, como la creencia de algunas comunidades de que ciertos tipos de trabajos solo deberían ser realizados por miembros de determinadas castas.

Para analizar este factor es necesario: a) comprender a fondo qué creencias, prácticas y expectativas de una determinada comunidad conducen a una mayor vulnerabilidad; b) analizar su prevalencia; y c) entender cómo influyen en la vulnerabilidad de las personas a la violencia, la explotación y el abuso.

Medios de vida y oportunidades de empleo

La disponibilidad de suficientes recursos financieros —y, por ende, el acceso a medios de vida y oportunidades de empleo— es un factor de protección fundamental, ya que permite a las personas satisfacer sus necesidades y cumplir sus responsabilidades. En cambio, el acceso escaso o nulo a esas oportunidades dificulta a las personas la atención de sus necesidades y responsabilidades, exponiéndolas a diversas formas de inseguridad y aumentando la probabilidad de que incurran en comportamientos de riesgo para obtener un ingreso.

Para analizar este factor es necesario: a) entender la disponibilidad de trabajos decentes en la comunidad, en los sectores formal e informal; y b) entender qué grupos de la comunidad están excluidos del acceso a un trabajo decente, si es el caso, y cuál es el alcance de esa exclusión. De este modo, el análisis captará tanto la vulnerabilidad generalizada que pueda derivarse de la falta global de trabajos decentes en la comunidad como la vulnerabilidad de grupos particulares que puedan estar en peor situación que los demás.

Factores ambientales y climáticos

El entorno natural y el clima de una comunidad pueden influir en el acceso a alimentos, a una vivienda y a medios de sustento y oportunidades de empleo. La degradación ambiental, el cambio climático y los desastres naturales que perturban las interacciones sociales normales, destruyen cultivos y medios de sustento y causan lesiones y enfermedades aumentan la vulnerabilidad de los miembros de la comunidad. Los desastres naturales también causan desplazamientos.

El análisis de este factor se centra en entender el grado de riesgo, incluido el riesgo de desplazamiento, que el entorno natural y el clima suponen para las distintas comunidades.

Existencia de servicios (educación, atención sanitaria, servicios financieros, vivienda digna y otros servicios sociales) y su accesibilidad

El acceso a la educación, a la atención sanitaria, a una vivienda digna, a servicios financieros (como las transferencias de dinero y las oportunidades de ahorro) y a servicios sociales (como los de la policía y los bomberos y la capacitación en el empleo) está asociado en general a una menor vulnerabilidad. Ello se debe a que todos estos servicios generan circunstancias vitales más positivas, como el hecho de disponer de mejor información y estar más empoderado, tener más perspectivas de empleo, un mejor estado de salud y mejores condiciones de vida, y contar con servicios que se relacionan en general con niveles de vida más altos.

Por consiguiente, el análisis de este factor se centra en entender: a) si estos servicios importantes son suficientes y están disponibles de forma igualitaria para los distintos sectores de la comunidad; y b) si el grado de acceso influye en la vulnerabilidad y, de ser así, en qué medida.

Redes sociales y oportunidades de compromiso cívico

Este factor se centra en las oportunidades de participación social, es decir, en las posibilidades de interacción social en lugares como los centros comunitarios, los cafés o los espacios públicos, y de compromiso cívico, es decir, de posibilidades de organizarse y reunirse con fines políticos y no políticos para abordar problemas y asuntos de la comunidad. La falta de estas oportunidades suele estar asociada con una mayor vulnerabilidad debido al aislamiento social o a la imposibilidad de trabajar colectivamente en las cuestiones cívicas.

En el análisis de este factor se procura determinar: a) si la comunidad ofrece, en general, oportunidades abundantes, diversas y equitativas de participación social y compromiso cívico; y b) si hay grupos particulares que estén excluidos de estas oportunidades y que por lo tanto estén más aislados y sean más vulnerables y, en caso afirmativo, en qué medida.

Niveles de violencia, incluidos los relacionados con la delincuencia, el crimen organizado y los conflictos políticos

La violencia está asociada con una mayor vulnerabilidad general de todos los miembros de la comunidad en que se manifiesta. También aumenta la vulnerabilidad particular de las personas contra las que va dirigida, así como de los miembros de su familia u hogar, que pueden verse expuestos a esa misma violencia o tener que ofrecer apoyo y protección.

Para analizar este factor es preciso examinar: a) qué tipos de violencia están presentes en la comunidad, si es el caso; b) cuál es su prevalencia; y c) si la violencia contribuye al desplazamiento o la migración y, de ser así, en qué medida.

Orientaciones para aplicar y adaptar la herramienta de evaluación de los factores comunitarios

Propósito

Esta herramienta de evaluación tiene por objeto ayudar a evaluar la influencia de los factores comunitarios en la vulnerabilidad de las personas migrantes a la violencia, la explotación y el abuso. Debería utilizarse junto con la herramienta de evaluación de los factores estructurales (véase la [Parte 5](#)) para recabar información sobre el contexto en que las personas migrantes son vulnerables o resilientes a la violencia, la explotación y el abuso y, de esta forma, complementar la información reunida mediante los cuestionarios sobre los factores individuales y familiares o domésticos (véanse las [Partes 2 y 3](#)). Además, si esos datos se reúnen a lo largo del tiempo y se vinculan con los de otras zonas geográficas, se podrán comprender las tendencias más generales con respecto a las vulnerabilidades de las personas migrantes en una determinada comunidad y a nivel regional. Ello podría servir de base para la programación de los gobiernos y de las organizaciones y los proveedores de servicios nacionales e internacionales.

Utilización de la herramienta de evaluación para reunir datos

Esta herramienta de evaluación sirve de guía para el proceso de recopilación de datos, permitiendo estructurarlo y presentar sus resultados en un formato normalizado. Puede utilizarse en forma impresa o en formato electrónico. Los datos que se reúnan deberían traspasarse a una plataforma electrónica, a fin de asegurar su durabilidad y la posibilidad de emplearlos para entender los cambios a lo largo del tiempo y para efectuar comparaciones con otros contextos y lugares y, de ese modo, desarrollar una base de datos comprobados para el análisis a nivel nacional, regional o mundial.

A diferencia de los cuestionarios sobre los factores individuales y familiares o domésticos, que sirven para reunir datos en entrevistas con las personas migrantes o posibles migrantes y sus familias, esta herramienta de evaluación puede emplearse para reunir y estructurar los datos disponibles en diferentes fuentes u obtenidos mediante diferentes procesos de recopilación.

Entrevistas en grupo

La herramienta de evaluación puede utilizarse para realizar entrevistas en grupo a informantes clave que tengan un buen conocimiento de la comunidad estudiada y puedan analizar la situación general y determinar las tendencias, en lugar de centrarse en información subjetiva o no comprobada.

Los participantes en las entrevistas en grupo deberán seleccionarse sobre la base de su conocimiento de los conceptos sociológicos, económicos, políticos y ambientales, así como de las prácticas y los sistemas de creencias vigentes en la comunidad de que se trate. Un grupo adecuado de informantes podría comprender una combinación de personas dirigentes comunitarias (de todos los sexos), expertos/as académicos/as, y representantes de organizaciones de la sociedad civil, ONG (nacionales e internacionales), organizaciones internacionales y organismos de las Naciones Unidas, así como el gobierno local y nacional. El criterio fundamental es la diversidad en la composición del grupo de entrevistados/as.

Las entrevistas en grupo son preferibles a las individuales cuando se desea combinar diferentes perspectivas y obtener una descripción más completa y matizada de la comunidad, induciendo a los/las participantes a llegar a un consenso colectivo sobre las respuestas a las preguntas. Cada entrevista debería incluir a entre tres y cinco participantes, ya que con un número inferior no se dispondrá de la diversidad de perspectivas requerida, y con un número superior será sumamente difícil alcanzar un consenso y lograr una participación equitativa de todas las personas entrevistadas. Deberían celebrarse por lo menos dos entrevistas en grupo, para poder realizar una triangulación que reduzca las repercusiones de los posibles sesgos en la ejecución del análisis.

Los grupos pueden convocarse para examinar los siete temas incluidos en la herramienta de evaluación o para hablar solo de aquellos sobre los que estén especialmente bien informados. En cualquier caso, cada tema debería ser examinado como mínimo por dos grupos.

Para un debate de grupo a fondo sobre un tema se requieren entre 30 y 90 minutos. Si se convoca un grupo para examinar los siete temas, se le estará pidiendo la dedicación de una cantidad de tiempo considerable. Las sesiones de debate deberían programarse teniendo esto en cuenta, por ejemplo, organizando una serie de sesiones más breves o dos sesiones más largas. En el caso de se convoquen grupos para examinar solo dos o tres temas, la sesión de debate debería durar entre dos y tres horas.

Entrevistas individuales

También es posible realizar una serie de entrevistas individuales, si las entrevistas en grupo no son viables. Sin embargo, ello requerirá más tiempo y un mayor número de entrevistas, ya que las distintas personas informantes no se verán confrontadas con opiniones o perspectivas diferentes que provoquen una reflexión más profunda. La duración de cada entrevista individual variará en función de que se traten todos los temas o solo un subconjunto de ellos. En general, se estima que se requerirán entre 15 y 45 minutos para examinar cada tema. Dado que las entrevistas individuales no deberían durar normalmente más de 90 minutos, puede ser necesario programar dos entrevistas con cada informante. Cada tema debería tratarse con tres informantes como mínimo.

Estudio teórico

La información reunida en las entrevistas debería complementarse con un estudio teórico de los principales documentos y datos referentes a las características sociales, políticas, económicas, ambientales y de otra índole de la comunidad. Esto también proporcionará un mecanismo de triangulación y puede ayudar a complementar, validar o revisar la información obtenida en las entrevistas en grupo e individuales. Como ejemplos de estas fuentes de datos cabe citar los informes de investigaciones, los artículos de periódicos y revistas, los documentos de análisis, los comentarios académicos, los informes de derechos humanos, los informes de las Naciones Unidas y las estadísticas nacionales desglosadas por comunidades.

Cumplimentación de la herramienta de evaluación

La mayoría de las preguntas contienen campos para respuestas tanto de selección múltiple como de desarrollo. Muchas de ellas requieren solo una descripción, mientras que otras requieren una descripción seguida de una calificación. En este segundo caso, debe trabajarse primero en la descripción, y solo luego pedirse al entrevistado que efectúe la calificación, basándose en el examen que se acaba de realizar. Por ejemplo, los entrevistados pueden tener que describir la disponibilidad de servicios de educación y su accesibilidad. Es posible que digan que hay buenos servicios de educación, pero que solo están al alcance de los sectores más ricos, o que las escuelas públicas (financiadas por el Estado) son accesibles para todos los grupos socioeconómicos, pero ofrecen una enseñanza de mala calidad. La respuesta a la pregunta siguiente (“¿En qué medida contribuye el nivel de acceso a los servicios de educación a aumentar la vulnerabilidad?”) debería reflejar esta desigualdad en el acceso.

Una vez terminada la recopilación de datos, la información reunida debe sintetizarse, resumirse y evaluarse para obtener un conjunto combinado de respuestas verificado mediante las distintas fuentes. Para cada pregunta deberá señalarse la fuente de los datos utilizados en la elaboración de la respuesta combinada. Si la fuente de los datos es una entrevista (ya sea individual o en grupo), se darán los nombres y cargos de cada una de las personas participantes. Si la fuente de datos es un documento, se incluirá una cita completa del documento.

Adaptación y explicación de la herramienta de evaluación

A diferencia del caso de los cuestionarios sobre los factores individuales y familiares o del hogar, este formulario de evaluación no debería requerir ninguna adaptación sociocultural, ya que las personas entrevistadas serán informantes clave con conocimientos especializados y deberían estar abiertas a debatir temas sensibles. Sin embargo, podrían no estar familiarizados con todos los términos. Se recomienda que el/la entrevistador/a dé algunos ejemplos concretos de situaciones hipotéticas para orientar los debates. Por ejemplo, cuando se examine la accesibilidad de los servicios, el entrevistador podría preguntar, a modo de aclaración o si el tema no ha salido a relucir, si los niños o niñas con discapacidad gozan de igualdad de acceso a las escuelas, o de acceso a servicios especializados, y si estos son asequibles para toda la población.

Herramienta de evaluación de los factores comunitarios

Tema 1: Condiciones, identidades, creencias y orientaciones de las personas

1.1a ¿Hay identidades raciales que confieran una condición alta o baja en esta comunidad? y, de ser así, ¿cuáles son?

Especifique y describa brevemente las que se apliquen (si la respuesta es negativa, indique “no se aplica”):

1.1b ¿En qué medida aumenta, para las personas consideradas de baja condición por su identidad racial, la probabilidad de ser objeto de violencia, explotación y/o abuso, en comparación con las demás?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

1.2a ¿Hay identidades étnicas que confieran una condición alta o baja en esta comunidad? y, de ser así, ¿cuáles son?

Especifique y describa brevemente las que se apliquen (si la respuesta es negativa, indique “no se aplica”):

1.2b ¿En qué medida aumenta, para las personas consideradas de baja condición por su identidad étnica, la probabilidad de ser objeto de violencia, explotación y/o abuso, en comparación con las demás?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

1.3a ¿Hay identidades religiosas que confieran una condición alta o baja en esta comunidad? y, de ser así, ¿cuáles son?

Especifique y describa brevemente las que se apliquen (si la respuesta es negativa, indique “no se aplica”):

1.3b ¿En qué medida aumenta, para las personas consideradas de baja condición por su identidad religiosa, la probabilidad de ser objeto de violencia, explotación y/o abuso, en comparación con las demás?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

1.4a ¿Hay identidades lingüísticas que confieran una condición alta o baja en esta comunidad? y, de ser así, ¿cuáles son?

Especifique y describa brevemente las que se apliquen (si la respuesta es negativa, indique “no se aplica”):

1.4b ¿En qué medida aumenta, para las personas consideradas de baja condición por su identidad lingüística, la probabilidad de ser objeto de violencia, explotación y/o abuso, en comparación con las demás?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

1.5a ¿Confiere el sexo al que se pertenece (masculino, femenino o intersexual) una condición alta o baja en esta comunidad y, de ser así, de qué manera?

Especifique y describa brevemente las que se apliquen (si la respuesta es negativa, indique “no se aplica”):

1.5b ¿En qué medida aumenta, para las personas de un sexo de baja condición, la probabilidad de ser objeto de violencia, explotación y/o abuso, en comparación con las demás?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

1.6a ¿Hay géneros o identidades de género que confieran una condición alta o baja en esta comunidad? y, de ser así, ¿cuáles son?

Especifique y describa brevemente las que se apliquen (si la respuesta es negativa, indique “no se aplica”):

1.6b ¿En qué medida aumenta, para las personas de un género o una identidad de género de baja condición, la probabilidad de ser objeto de violencia, explotación y/o abuso, en comparación con las demás?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

1.7a ¿Hay orientaciones sexuales que confieran una condición alta o baja en esta comunidad? y, de ser así, ¿cuáles son?

Especifique y describa brevemente las que se apliquen (si la respuesta es negativa, indique “no se aplica”):

1.7b ¿En qué medida aumenta, para las personas con una orientación sexual socialmente considerada “de baja condición”, la probabilidad de ser objeto de violencia, explotación y/o abuso, en comparación con las demás?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

1.8a ¿Confiere la pertenencia a una clase social particular una condición alta o baja en esta comunidad?

Especifique y describa brevemente las que se apliquen (si la respuesta es negativa, indique “no se aplica”):

1.8b ¿En qué medida aumenta, para las personas de clases sociales de baja condición, la probabilidad de ser objeto de violencia, explotación y/o abuso, en comparación con las demás?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

1.9a ¿Confiere la situación socioeconómica una condición alta o baja en esta comunidad?

Especifique y describa brevemente de qué forma (si la respuesta no es pertinente, indique “no se aplica”):

1.9b ¿En qué medida aumenta, para las personas de baja condición socioeconómica, la probabilidad de ser objeto de violencia, explotación y/o abuso, en comparación con las demás?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

1.10a ¿Hay tipos de trabajos que confieran una condición alta o baja en esta comunidad? y, de ser así, ¿cuáles son?

Especifique y describa brevemente las que se apliquen (si la respuesta es negativa, indique “no se aplica”):

1.10b ¿En qué medida aumenta, para las personas que realizan trabajos de baja condición, la probabilidad de ser objeto de violencia, explotación y/o abuso, en comparación con las demás?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

1.11a ¿Hay estados civiles que confieran una condición alta o baja en esta comunidad? y, de ser así, ¿cuáles son?

Especifique y describa brevemente las que se apliquen (si la respuesta es negativa, indique “no se aplica”):

1.11b ¿En qué medida aumenta, para las personas con un estado civil considerado de baja condición, la probabilidad de ser objeto de violencia, explotación y/o abuso, en comparación con las demás?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

1.12a ¿Confiere el nivel de instrucción una condición alta o baja en esta comunidad?

Especifique y describa brevemente de qué forma (si la respuesta no es pertinente, indique “no se aplica”):

1.12b ¿En qué medida aumenta, para las personas con un bajo nivel de instrucción, la probabilidad de ser objeto de violencia, explotación y/o abuso, en comparación con las demás?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

1.13a ¿Hay vínculos familiares o de parentesco que confieran una condición alta o baja en esta comunidad? y, de ser así, ¿cuáles son?

Especifique y describa brevemente las que se apliquen (si la respuesta es negativa, indique “no se aplica”):

1.13b ¿En qué medida aumenta, para las personas con vínculos familiares o de parentesco de baja condición, la probabilidad de ser objeto de violencia, explotación y/o abuso, en comparación con las demás?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

1.14a ¿Confiere el hecho de ser una persona adulta mayor una condición alta o baja en esta comunidad?

Especifique y describa brevemente de qué forma (si la respuesta no es pertinente, indique “no se aplica”):

1.14b ¿En qué medida aumenta, para las personas adultas mayores, la probabilidad de ser objeto de violencia, explotación y/o abuso, en comparación con las demás?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

1.15a ¿Confiere el hecho de ser joven una condición alta o baja en esta comunidad?

Especifique y describa brevemente de qué forma (si la respuesta no es pertinente, indique “no se aplica”):

1.15b ¿En qué medida aumenta, para las personas más jóvenes, la probabilidad de ser objeto de violencia, explotación y/o abuso, en comparación con las demás?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

1.16a ¿Hay otras características fundamentales que determinen la condición y, en particular, la baja condición en esta comunidad?

Especifique y describa brevemente las que se apliquen (si la respuesta es negativa, indique “no se aplica”):

1.16b ¿En qué medida aumenta, para las personas que tienen o a las que se atribuyen esas características, la probabilidad de ser objeto de violencia, explotación y/o abuso, en comparación con las demás?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

Resumen:

Fuentes de información:

Tema 2: Creencias, prácticas y expectativas de la comunidad en relación con grupos particulares

Orientación

2.1a ¿Hay creencias, prácticas y expectativas de la comunidad en relación con las personas de un determinado grupo de edad (jóvenes o adultas mayores) que aumenten su vulnerabilidad?

Especifique y describa brevemente las que se apliquen (si la respuesta es negativa, indique “no se aplica”):

2.1b ¿Cuán difundidas están esas creencias, prácticas y expectativas?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

2.2a ¿Hay creencias, prácticas y expectativas de la comunidad en relación con las personas de un determinado sexo que aumenten su vulnerabilidad?

Especifique y describa brevemente las que se apliquen (si la respuesta es negativa, indique “no se aplica”):

2.2b ¿Cuán difundidas están esas creencias, prácticas y expectativas?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

2.3a ¿Hay creencias, prácticas y expectativas de la comunidad en relación con las personas con problemas de salud que aumenten su vulnerabilidad?

Especifique y describa brevemente las que se apliquen (si la respuesta es negativa, indique “no se aplica”):

2.3b ¿Cuán difundidas están esas creencias, prácticas y expectativas?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

2.4a ¿Hay otras creencias, prácticas y expectativas de la comunidad que afecten a grupos particulares de la sociedad y que aumenten su vulnerabilidad?

Especifique y describa brevemente las que se apliquen (si la respuesta es negativa, indique “no se aplica”):

2.4b ¿Cuán difundidas están esas creencias, prácticas y expectativas?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

Resumen:

Fuentes de información:

Tema 3: Medios de vida y oportunidades de empleo

3.1 En general, ¿hay una buena oferta de trabajos decentes en la comunidad?

Especifique y describa brevemente la disponibilidad de trabajos decentes, incluidos los principales factores que contribuyen a esa situación (por ejemplo, la falta de acceso a tierras agrícolas):

3.2a ¿Hay grupos que estén más excluidos que otros de las oportunidades de trabajo decente en la comunidad? y, de ser así, ¿cuáles son?

Describa los grupos más excluidos, si los hay:

3.2b ¿En qué medida están excluidos estos grupos?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

Resumen:

Fuentes de información:

Tema 4: Factores ambientales y climáticos

4.1 ¿Cuáles factores ambientales y climáticos (incluidos los desastres naturales) presentes en la comunidad repercuten negativamente en el acceso a alimentos, a una vivienda, y a medios de vida y oportunidades de empleo, así como en la satisfacción de otras necesidades básicas?

Especifique los que se apliquen (si no hay ninguno, indique “no se aplica”):

4.2 ¿Cuán fuerte son las repercusiones negativas de esos factores ambientales y climáticos (incluidos los desastres naturales) en el acceso a alimentos, a una vivienda, y a medios de vida y oportunidades de empleo, así como en la satisfacción de otras necesidades básicas?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

4.3 ¿Tienen los miembros de la comunidad que desplazarse o que abandonar la zona debido a esos factores ambientales y climáticos (incluidos los desastres naturales) y, de ser así, con qué frecuencia?

- 1- Frecuentemente
- 2- Ocasionalmente
- 3- Rara vez
- 4- Nunca

Resumen:

Fuentes de información:

Tema 5: Accesibilidad a los servicios (educación, atención sanitaria, servicios financieros, vivienda digna y otros servicios sociales)

5.1a ¿Existe un acceso suficiente y equitativo a los servicios de educación en la comunidad?

Describe la accesibilidad de los servicios de educación:

5.1b ¿En qué medida contribuye el nivel de acceso a los servicios de educación a aumentar la vulnerabilidad?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

5.2a ¿Existe un acceso suficiente y equitativo a los servicios de atención sanitaria en la comunidad?

Describe la accesibilidad de los servicios de atención sanitaria:

5.2b ¿En qué medida contribuye el nivel de acceso a los servicios de atención sanitaria a aumentar la vulnerabilidad?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

5.3a ¿Existe un acceso suficiente y equitativo a una vivienda digna en la comunidad?

Describe las posibilidades de acceso a una vivienda digna:

5.3b ¿En qué medida contribuye el nivel de acceso a una vivienda digna a aumentar la vulnerabilidad?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

5.4a ¿Existe un acceso suficiente y equitativo a servicios financieros en la comunidad?

Describe la accesibilidad de los servicios financieros:

5.4b ¿En qué medida contribuye el nivel de acceso a servicios financieros a aumentar la vulnerabilidad?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

5.5a ¿Existe un acceso suficiente y equitativo a otros servicios sociales en la comunidad?

Describe la accesibilidad de los servicios sociales:

5.5 b ¿En qué medida contribuye el nivel de acceso a otros servicios sociales a aumentar la vulnerabilidad?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

Resumen:

Fuentes de información:

Tema 6: Redes sociales y oportunidades de compromiso cívico

6.1a ¿Hay oportunidades abundantes, diversas y equitativas de participación social en la comunidad?

Describe las oportunidades de participación social, indicando su número y diversidad y su accesibilidad para diferentes grupos de la comunidad:

6.1b ¿Hay grupos que estén particularmente excluidos de esas oportunidades? y, de ser así, ¿cuáles son?

Describe los grupos más excluidos, si los hay:

6.1c ¿Cuál es el grado de exclusión de esos grupos?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

6.2a ¿Hay oportunidades abundantes, diversas y equitativas de compromiso cívico en la comunidad?

Describe las oportunidades de compromiso cívico, indicando su número y diversidad y su accesibilidad para diferentes grupos de la comunidad:

6.2b ¿Hay grupos que estén particularmente excluidos de esas oportunidades? y, de ser así, ¿cuáles son?

Describe los grupos más excluidos, si los hay:

6.2c ¿Cuál es el grado de exclusión de esos grupos?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

Tema 7: Niveles de violencia, incluidos los relacionados con la delincuencia, el crimen organizado y los conflictos políticos

7.1 ¿Qué tipos de violencia alcanzan niveles medios o altos?

Especifique y describa brevemente los que se apliquen, indicando en cada caso los grupos particularmente vulnerables:

7.2 ¿Contribuye la violencia al desplazamiento o, más en general, a la migración?

Describe de qué manera contribuye la violencia al desplazamiento o a la migración (si la respuesta no es pertinente, indique "no se aplica"):

7.3 ¿En qué medida contribuye la violencia al desplazamiento o, más en general, a la migración, si es el caso?

- 1- En gran medida
- 2- Medianamente
- 3- Medianamente/poco
- 4- En escasa medida
- 5- No se aplica

Resumen:

Fuentes de información:

PROTECCIÓN Y ASISTENCIA
PARA LAS PERSONAS MIGRANTES
VULNERABLES A LA VIOLENCIA,
LA EXPLOTACIÓN Y EL ABUSO:
PROGRAMACIÓN A NIVEL
ESTRUCTURAL

PARTE 5

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	197
5.1 DETERMINANTES DE LA VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS MIGRANTES A NIVEL ESTRUCTURAL.....	197
El concepto de estructura.....	197
Determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes a nivel estructural.....	198
5.2 PROGRAMACIÓN A NIVEL ESTRUCTURAL PARA REDUCIR LA VULNERABILIDAD A LA VIOLENCIA, LA EXPLOTACIÓN Y EL ABUSO.....	199
Principios de la programación.....	199
Actores de la programación a nivel estructural.....	200
Creación de un entorno habilitador.....	202
5.3 MATERIAL DE CONSULTA PARA LA PARTE 5.....	231
5.4 HERRAMIENTAS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS FACTORES ESTRUCTURALES.....	235
Introducción.....	235
Orientaciones para aplicar y adaptar la herramienta de evaluación de los factores estructurales.....	237
Herramienta de evaluación de los factores estructurales.....	239

INTRODUCCIÓN

La Parte 5 de este Manual se centra en los factores que determinan la vulnerabilidad de las personas migrantes a nivel estructural y en las respuestas programáticas adecuadas para mitigar y combatir los factores de vulnerabilidad en ese plano. En esta Parte se examinan: el concepto de “estructura” y los modos en que esta contribuye a la vulnerabilidad o a la resiliencia, y se exponen los principios de la programación que deberían orientar la elaboración y ejecución de programas estructurales o “de nivel superior”. La Parte 5 comienza con una descripción general del entorno habilitador necesario para abordar la vulnerabilidad de las personas migrantes —los marcos de políticas, jurídicos, reglamentarios e institucionales— y de lo que puede hacerse para mejorar ese entorno, centrándose en la creación de capacidad, la promoción, y los datos y la investigación. A continuación, se examinan las políticas y cuestiones que, en su conjunto, atenúan la vulnerabilidad de las personas migrantes y aumentan su resiliencia. Por último, en la conclusión, se abordan los aspectos de la integración de las personas migrantes y de la lucha contra la xenofobia y la discriminación.

Las orientaciones ofrecidas en la Parte 5 están destinadas principalmente a los responsables de la formulación de políticas y la adopción de decisiones en los diferentes niveles de gobierno, y a los actores que los apoyan en la consecución de sus objetivos de política.

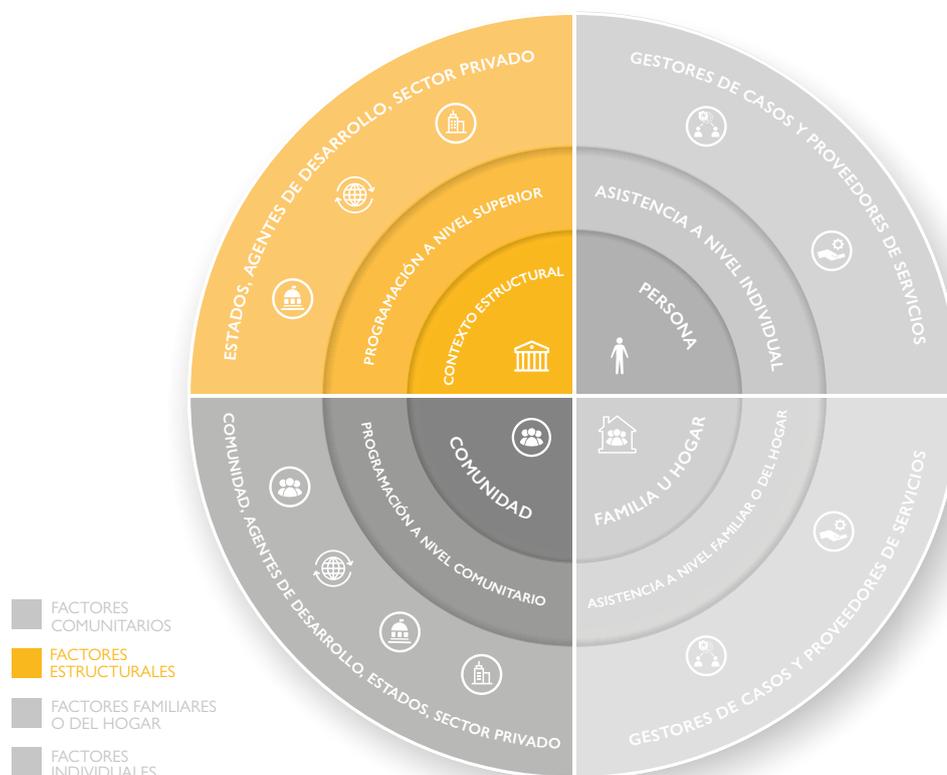


Figura 5.1

Respuestas programáticas y actores pertinentes a nivel estructural

5.1 DETERMINANTES DE LA VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS MIGRANTES A NIVEL ESTRUCTURAL

El concepto de estructura

En términos generales, las estructuras son el contexto y entorno más amplio que moldea las experiencias de las personas, las familias u hogares y las comunidades. Hay dos formas principales de concebir las estructuras: la primera tiene en cuenta las instituciones y las organizaciones; la segunda es más abstracta y considera las tendencias, las dinámicas y los valores.

Desde la perspectiva institucional, el término “estructuras” se refiere a las instituciones políticas, sociales y económicas que ayudan a organizar y enmarcar las sociedades y las interacciones sociales. Esas estructuras son:

- **Las organizaciones oficiales de los gobiernos:** es decir, la presidencia, el parlamento y los tribunales; las instituciones del gobierno a nivel central o nacional, como los ministerios, departamentos y organismos; las instituciones del gobierno a nivel regional o provincial; y las instituciones de la administración a nivel local o municipal. Lo que todas ellas tienen en común es que son instituciones y organizaciones formales que deciden y aplican las leyes y controlan su cumplimiento.
- **Las organizaciones oficiales a través de las cuales las personas representan sus intereses ante las organizaciones oficiales del gobierno:** es decir, los partidos políticos y los grupos de intereses organizados, como los sindicatos, las cámaras de comercio, las asociaciones patronales, las asociaciones mercantiles y los grupos de defensa de los derechos de la mujer. Todos ellos son instituciones que permiten a las personas y comunidades reunirse para alcanzar objetivos comunes e intentar influir en los responsables de las decisiones a nivel de la organización oficial del gobierno para que se adopten leyes o políticas que favorezcan sus intereses.
- **Las instituciones regionales y mundiales:** es decir, las organizaciones que reúnen a diferentes Estados y procuran regular la interacción entre estos y entre sus ciudadanos en un contexto regional o mundial, como la Asamblea General de las Naciones Unidas. Algunas de estas organizaciones tienen mandatos sumamente amplios, como es el caso de la Unión Europea, la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional o la Unión Africana. Otras tienen un mandato más específico, como la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), la Cooperación Económica de Asia y el Pacífico, los organismos especializados de las Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Desde un punto de vista más abstracto, la estructura comprende no sólo estas instituciones, sino también valores o ideas más difíciles de definir, así como las dinámicas e interrelaciones y los fenómenos del mundo natural que no están representados por nadie en particular. Esto puede incluir los patrones y efectos mundiales, como la globalización y el cambio climático; las pautas de interacción entre los Estados; el entorno natural, por ejemplo, los fenómenos meteorológicos y las características geográficas; los sistemas sociales, como los sistemas de creencias compartidas y los sistemas económicos; y las repercusiones de los acontecimientos del pasado y de las interacciones históricas entre los grupos sociales y entre los países.

En el presente Manual, la expresión “factores estructurales” se refiere a los factores que se relacionan principalmente con las instituciones políticas y económicas a nivel nacional, aunque también se toman en consideración las instituciones regionales y mundiales, así como las fuerzas del mercado, los patrones meteorológicos y las características geográficas, la historia y los sistemas de creencias compartidas.

Determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes a nivel estructural

Los factores estructurales son las condiciones históricas, geográficas, políticas, económicas, sociales y culturales y las instituciones a nivel nacional, regional e internacional que influyen en el entorno global en que se desarrolla la vida de las personas, las familias, los hogares, las comunidades y los grupos y que moldean sus creencias, decisiones y comportamientos.

Son ejemplos de factores estructurales las historias de colonización y conflicto, los regímenes políticos, las políticas migratorias y la gobernanza de la migración, el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho.

A nivel estructural, los factores de riesgo incluyen las pautas de marginación y discriminación sistémicas, los conflictos y la inestabilidad, la mala gobernanza, la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y la debilidad del estado de derecho. Los factores de protección comprenden la paz y la seguridad, la buena gobernanza, el respeto de los derechos humanos y el desarrollo equitativo.

En la sección sobre las herramientas para la evaluación de los factores estructurales figura un examen más detallado de estos factores.

5.2 PROGRAMACIÓN A NIVEL ESTRUCTURAL PARA REDUCIR LA VULNERABILIDAD A LA VIOLENCIA, LA EXPLOTACIÓN Y EL ABUSO

La programación a nivel estructural es similar a la programación a nivel comunitario en el sentido de que no está dirigida a atender las necesidades de protección y asistencia de personas, hogares o familias concretos, aun cuando los factores estructurales tienen una influencia en su vulnerabilidad. En lugar de ello, esta programación tiene por objeto promover un cambio de base amplia y a más largo plazo para todas las personas y grupos de los que se ocupa.

Debido a que la programación a nivel estructural corresponde normalmente a los Estados —o a que estos son, como mínimo, los principales actores en ella—, las personas a las que atañe suelen ser los ciudadanos o ciudadanas de cada Estado o todas las personas presentes en su territorio. Sin embargo, esta no es la única población que puede tomarse en consideración. Los factores y la programación a nivel estructural pueden repercutir en poblaciones más amplias que las de cada Estado. Por ejemplo, los acuerdos sobre la libertad de circulación y la movilidad laboral afectan a las personas trabajadoras de toda una región. Los movimientos sociales transnacionales pueden centrarse en el bienestar de ciertos sectores de la población mundial —como en el caso de los movimientos internacionales en favor de los derechos de las personas trabajadoras— o en todos los habitantes del mundo en su conjunto, como en el caso del movimiento mundial para hacer frente al cambio climático.

Así pues, la programación a nivel estructural utiliza las intervenciones en el plano nacional como principal punto de entrada, sin embargo, también se debe tener en cuenta las tendencias y preocupaciones regionales e internacionales pertinentes.

Principios de la programación

Toda programación a nivel estructural que tenga por objeto reducir la vulnerabilidad de las personas migrantes a la violencia, la explotación y el abuso debería basarse en los principios que se describen a continuación. Ninguno de estos principios puede entenderse o defenderse sin tener en cuenta los demás. Por ejemplo, los programas encaminados a mantener el imperio de la ley deben velar por que la legislación que defiendan sea conforme con el enfoque basado en los derechos.

Compromiso y control a nivel nacional: la programación encaminada a reducir la vulnerabilidad de las personas migrantes a nivel estructural requiere la participación de los Estados y debe reconocer la autoridad del gobierno nacional sobre las políticas y actividades de desarrollo, incluidas las que sean financiadas entera o parcialmente por fuentes externas. Para los gobiernos, esto implica la necesidad de articular una agenda de desarrollo nacional y de establecer políticas y estrategias autorizadas. Para los asociados en el desarrollo, supone alinear los programas con las políticas de los gobiernos, y construir a partir de los sistemas y procesos gubernamentales, en lugar de crear sistemas paralelos¹.

Enfoque basado en los derechos: la labor destinada a prevenir específicamente la violencia, la explotación y el abuso de que pueden ser objeto las personas migrantes requiere esfuerzos para defender sus derechos. El enfoque basado en los derechos es un marco conceptual y una herramienta metodológica para elaborar políticas, programas y prácticas que integren los derechos, normas y criterios dimanantes del derecho internacional. Supone determinar y analizar en todos sus aspectos los derechos que están en juego y garantizar que la programación no infrinja los derechos de ninguna persona y que se realicen todos los esfuerzos posibles para promover y defender esos derechos. Los programas que emplean este enfoque tienen por objeto empoderar a los titulares de derechos para que disfruten de sus derechos y los hagan valer, y reforzar la capacidad de los titulares de deberes, o garantes de esos derechos, de cumplir sus obligaciones de respetarlos, protegerlos y hacerlos efectivos. En la programación, el enfoque basado en los derechos es también un proceso, que consiste en: a) determinar todos los titulares de derechos y los derechos concretos que los asisten, así como los titulares de deberes que tienen la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos esos derechos; b) evaluar si se respetan, protegen y hacen efectivos esos derechos, y en qué medida; y c) identificar e implementar medidas para fortalecer la capacidad de los titulares de derechos de disfrutar sus derechos y hacerlos valer, y la de los garantes de esos derechos, de cumplir sus obligaciones².

1 <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7238>.

2 OIM, Enfoque de programación basado en los derechos (2018). Disponible en https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/rba_manual_sp.pdf.

Basarse y apoyarse en el Estado de Derecho: el estado de derecho —que comprende los marcos jurídicos nacionales e internacionales, los tribunales y los órganos encargados de hacer cumplir la ley— es un elemento fundamental en la prevención de la violencia, la explotación y el abuso, así como en los esfuerzos de protección y asistencia a quienes experimentan estos fenómenos, porque ofrece posibilidades de reparación. La programación a nivel estructural debería defender el derecho nacional e internacional y fomentar el desarrollo más completo de marcos jurídicos justos, estables y previsibles que promuevan el respeto, la observancia y la protección universales de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales en beneficio de todos.

Basarse en evidencia: las políticas, programas y prácticas referentes a la migración pueden ser objeto de intensos debates políticos, y deben basarse en datos contrastados y análisis racionales, y no en sentimientos populistas. Esto significa que para formularlos es preciso reunir, analizar y utilizar datos e información fidedignos. Las políticas, los programas y las prácticas que se basen en esta labor sistemática de recopilación de información objetiva darán mejores resultados³.

Enfoque pan gubernamental: las políticas, programas y prácticas a nivel estructural que repercuten en la vulnerabilidad de las personas migrantes a la violencia, la explotación y el abuso son diversos y multisectoriales. Entre otras cosas, incluyen consideraciones relativas a la migración, el desarrollo, la aplicación de la ley, el trabajo, las relaciones exteriores, la justicia, el medio ambiente y la labor humanitaria. Por consiguiente, es necesario aplicar un enfoque pan gubernamental, en que “los organismos de servicio público trabajan más allá de los límites de sus competencias habituales, oficialmente o no, para lograr un objetivo común y una respuesta gubernamental integrada a problemas. El objetivo es lograr una coherencia política que permita mejorar la eficacia y la eficiencia. Este enfoque ... se centra no solamente en las políticas sino también en la gestión de los programas y los proyectos”⁴.

Enfoque participativo: la programación a nivel estructural tiene repercusiones, directas o indirectas, en grandes grupos de personas. Por consiguiente, no es viable consultar directamente con cada una de las personas que puedan verse afectadas de alguna forma por una política, programa o práctica. En lugar de ello, debería aplicarse un proceso estructurado de consulta pública. La consulta pública es “un proceso formal a través del cual los ciudadanos y las partes interesadas proporcionan retroinformación y comunican sus opiniones sobre las políticas, planes, propuestas, leyes y otras opciones presentadas por el gobierno. Puede tener lugar en diversas etapas de la elaboración de las políticas, desde la presentación de ideas exploratorias en propuestas o documentos de política hasta el examen de los proyectos de ley o proyectos de informes”⁵. Las condiciones esenciales para una consulta eficaz incluyen un diseño adecuado, la disponibilidad de suficientes recursos y un deseo auténtico de hacer participar a los ciudadanos y a los interesados y de tener en cuenta sus opiniones⁶.

Inclusividad: este principio reconoce expresamente que los sectores marginados y sin poder de la población pueden no intervenir en los procesos participativos con la misma frecuencia o fuerza que los demás. Su aplicación requiere un esfuerzo específico por identificar a los grupos marginados y sin poder, con el fin de adoptar medidas especiales para incluirlos en las consultas y los diálogos. Esto puede comprender la facilitación de medios de transporte o instalaciones especiales para las personas con movilidad limitada, la provisión de servicios de traducción para quienes no hablen el idioma o los idiomas predominantes, y el recurso a la movilización entre pares por promotores juveniles.

Centrado en el empoderamiento: el empoderamiento se basa en la inclusividad y utiliza medidas específicas para combatir la marginación y empoderar a las personas y grupos marginados a fin de que sean capaces de reivindicar sus derechos y participar en la sociedad en pie de igualdad. Comprende el análisis de los costos y beneficios potenciales y reales de cada programa y apunta a su distribución equitativa. Las estrategias de desarrollo en favor de los pobres, que aspiran a lograr que los frutos del desarrollo beneficien no sólo a los sectores privilegiados de la sociedad sino también a los pobres, son un ejemplo de un tipo de programación que se centra en el empoderamiento.

Sostenibilidad ambiental: toda programación a nivel estructural debería tener en cuenta las necesidades presentes y futuras y cuidar que el entorno natural no sufra daños irreversibles.

Actores de la programación a nivel estructural

En el plano estructural, la programación suele tener un horizonte a más largo plazo y normalmente está en manos de las administraciones locales, los gobiernos nacionales y las instituciones regionales o internacionales. En su calidad de principal garante de los derechos de todas las personas, incluidos las personas migrantes, el Estado tiene una función particularmente importante que desempeñar en la reducción de la vulnerabilidad de las personas migrantes

3 OIM, Marco de Gobernanza sobre la Migración. Disponible en www.iom.int/sites/default/files/about-iom/migof_brochure_a4_en.pdf. También, ODI, Evidence-Based Policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries? Disponible en <https://cdn.odi.org/media/documents/3683.pdf>.

4 Asamblea Mundial de la Salud, A68/17, nota a pie de página 2, página 3. Disponible en https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA68/A68_17-sp.pdf.

5 <https://sdgaccountability.org/working-with-formal-processes/promoting-inclusive-government-consultations/>.

6 *Ibid.*

a la violencia, la explotación y el abuso.

Sin embargo, otros actores también cumplen funciones importantes en la programación a nivel estructural. Algunos, como los organismos de las Naciones Unidas, los equipos de las Naciones Unidas en los países⁷, los asociados para el desarrollo y otras instituciones regionales y multilaterales apoyan al Estado en la consecución de los objetivos nacionales, mientras que otros, como algunas organizaciones de la sociedad civil y miembros de la población, defienden los derechos de las personas migrantes.

Asimismo, puesto que el acceso de las personas migrantes a los servicios es un componente de importancia crítica para su bienestar e integración, los proveedores de servicios de los sectores público y privado cumplen una función al regular ese acceso.

El sector privado no sólo puede contribuir a ofrecer medios de vida y servicios a las personas migrantes, sino que también ayuda a moldear los comportamientos, las normas y las prácticas sociales que son fundamentales para la integración de las personas migrantes y la lucha contra la xenofobia y la discriminación.

Los miembros de la población son los ciudadanos y habitantes del Estado, pero pueden incluir también a sectores de las sociedades de todo el mundo que trabajan juntos para promover un cambio, como los movimientos transnacionales a favor de los derechos de las personas trabajadoras o activistas ambientales o contra el cambio climático.

Actores	Ejemplos	Sectores
Autoridades estatales	Personas encargadas de formular políticas y adoptar decisiones, como los miembros del poder ejecutivo, del parlamento y del congreso; y personas que defienden y aplican las políticas y la ley, como los dirigentes de las administraciones locales, los funcionarios de inspección y los agentes de policía	Todos
Organizaciones regionales y multilaterales	Entidades de coordinación y organismos de las Naciones Unidas; bancos regionales de desarrollo, asociaciones políticas, órganos de derechos humanos y organizaciones comerciales	Desarrollo de la capacidad, promoción, datos e investigación, cuestiones de política y esferas problemáticas en sus respectivos ámbitos de competencia, promoción de la integración de las personas migrantes y lucha contra la xenofobia y la discriminación
Sociedad civil	Organizaciones y movimientos a nivel local, nacional e internacional que aspiran a alcanzar un bien común	Desarrollo de la capacidad, promoción, datos e investigación, cuestiones de política y esferas problemáticas en sus respectivos ámbitos de interés, promoción de la integración de las personas migrantes y lucha contra la xenofobia y la discriminación
Sector privado	Empresas, empleadores y asociaciones empresariales	Trabajo decente y rendición de cuentas del sector privado, promoción de la integración de las personas migrantes y lucha contra la xenofobia y la discriminación
Proveedores de servicios	Profesionales de la salud, educadores y asesores laborales	Promoción de la integración de las personas migrantes y lucha contra la xenofobia y la discriminación
Miembros de la población	Agentes de promoción, líderes de opinión y personas influyentes, miembros de movimientos sociales	Todos

⁷ Los equipos de las Naciones Unidas en los países comprenden a todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas que realizan actividades operacionales de desarrollo, respuesta a emergencias, recuperación y transición en los países incluidos en los programas. Este equipo se encarga de la coordinación interinstitucional y de la adopción de decisiones a nivel del país. El principal propósito de los equipos de las Naciones Unidas en los países es lograr que los distintos organismos planifiquen y realicen su trabajo conjuntamente, como parte del sistema de los coordinadores residentes, para lograr resultados tangibles en apoyo de la agenda de desarrollo de cada gobierno. Véase <https://unsdg.un.org/2030-agenda/leadership>.



Figura 5.2

Actores y sectores de intervención pertinentes a nivel estructural

Creación de un entorno habilitador

Mejora de los marcos de políticas, leyes y reglamentos

Los marcos de políticas, leyes y reglamentos son el conjunto de normas que rigen los derechos y responsabilidades de los gobiernos, las empresas y los ciudadanos. Una de las funciones centrales del gobierno es formular políticas, leyes y reglamentos que le permitan definir las actividades de todos los grupos interesados, incluido el propio gobierno.

Los marcos de políticas, leyes y reglamentos suelen mencionarse juntos porque de hecho operan conjuntamente y como un todo para crear un sistema de gobernanza. Sin embargo, tienen funciones diferentes, aunque complementarias y, a veces, parcialmente superpuestas. Es importante entender los diferentes instrumentos, sus funciones y cómo se crean, a fin de verificar que no falte ningún elemento del sistema y tener claros los puntos de acceso adecuados para las actividades de creación de capacidad, promoción y recopilación de datos e investigación.

Políticas

Una política es un conjunto de principios destinados a especificar los objetivos y orientar las decisiones⁸. Las políticas expresan lo que las autoridades que las formularon desean alcanzar. También establecen los métodos, o las reglas de funcionamiento, que se aplicarán para alcanzar esos objetivos. Las políticas pueden ser administrativas, es decir, referirse al *modo* en que se harán las cosas (como las políticas sobre las contraseñas, los códigos de vestimenta y los horarios de apertura), o sustantivas, es decir, referirse al *objetivo* que se procurará alcanzar (por ejemplo, reducir la pobreza o prestar servicios de salud).

Las políticas establecidas por los gobiernos se denominan comúnmente políticas públicas. Una política pública tiene por finalidad alcanzar un objetivo que redundará en el interés superior de todos los miembros de la sociedad, como una atmósfera no contaminada, agua limpia, una buena salud, un alto nivel de empleo, un alto nivel de instrucción, una vivienda digna y asequible, o niveles mínimos de pobreza. Las políticas públicas se aplican normalmente a todos los miembros de la sociedad, pero a veces pueden estar dirigidas sólo a un grupo determinado con el fin de promover el interés público.

8 Resumido a partir de S. Torjman, *What is Policy?* (Caledon Institute of Public Policy, 2005). Véase también J. Vargas-Hernandez, M. Reza Noruzi e I. Farhad Nezhad Haj Ali, "What is Policy, Social Policy and Social Policy Changing?" *International Journal of Business and Social Science* (2011), 2(10):287-291, disponible en <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00817798>.

Las políticas públicas se elaboran mediante un proceso de adopción de decisiones que ayuda a examinar los objetivos, problemas o preocupaciones identificados. El proceso de formulación de las políticas varía según el contexto, el modo en que están organizados el órgano o los órganos encargados de esa tarea, y quiénes participan o no participan en él. Aunque este proceso rara vez sigue una trayectoria clara y sistemática, hay algunas etapas básicas que se repiten en lo que se conoce comúnmente como el ciclo de las políticas:

1. La determinación del problema o el establecimiento de la agenda: supone definir un tema o problema que requiere atención. Esto se basa habitualmente en un proceso político que refleja las prioridades del órgano normativo, pero puede también ser el resultado de negociaciones con otras partes interesadas o de obligaciones jurídicas en virtud del derecho nacional o internacional.
2. El análisis y la formulación de la política: es donde se determinan diferentes intervenciones posibles para alcanzar los objetivos fijados y se evalúan las ventajas e inconvenientes de los distintos enfoques.
3. La consulta: es donde los interesados pertinentes y las partes que puedan resultar afectadas por la política tienen la oportunidad de comunicar sus observaciones. La consulta suele realizarse en esta etapa, para legitimar las decisiones de política adoptadas, pero también puede celebrarse a lo largo de todo el ciclo de las políticas.
4. Las decisiones sobre la política: es donde los responsables de su formulación deciden el camino a seguir. La decisión puede consistir en renunciar a seguir elaborando la política sobre el tema, en mantener la política ya existente tal cual o con modificaciones, o en proceder a aprobar una nueva política.
5. La aplicación de la política: entraña el establecimiento de los procedimientos, sistemas, infraestructuras, recursos y reglamentos necesarios para llevarla a la práctica.
6. La evaluación de la política: después de un período de aplicación, se evalúa si se está alcanzando el objetivo deseado, y en qué medida. Esto puede dar inicio a un nuevo ciclo destinado a mejorar, reemplazar o abandonar la política.

Los documentos de política no son leyes, pero a menudo indican las nuevas leyes que se necesitan para alcanzar los objetivos deseados.

Leyes

Las leyes son un conjunto de normas establecidas oficialmente que indican lo que se debe hacer y lo que no, y determinan también las consecuencias del incumplimiento de esas normas. Las leyes se interpretan y mantienen por conducto de los órganos encargados de su cumplimiento, como la policía, los funcionarios de inmigración y los tribunales.

Las leyes nacionales son todas las leyes que ha promulgado un órgano legislativo del Estado, como el poder legislativo, el parlamento o el congreso. El proceso de legislación varía de país en país, pero por lo general entraña la redacción del texto legislativo, la consulta con las instancias decisorias y las partes interesadas pertinentes, el debate y la revisión del proyecto de ley y, por último, la aprobación de la ley mediante un proceso acordado. Por lo general, y en lo posible, las leyes nacionales se basarán en una política establecida y estarán orientadas a aplicar esa política. Por ejemplo, el código penal de un país se basa normalmente en la política nacional de justicia penal.

El derecho internacional es el conjunto de normas establecidas por la costumbre o en virtud de tratados que las naciones se han comprometido a respetar. El derecho internacional es elaborado por los Estados a través de procesos multilaterales, por ejemplo, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En el plano nacional, las leyes rigen el comportamiento de las personas y entidades, y en el internacional, regulan el comportamiento de los Estados. Las leyes especifican los comportamientos que están prohibidos, así como las consecuencias de la práctica de esos comportamientos. Para las personas, las consecuencias suelen consistir en multas, penas de prisión o una combinación de ambas. Para los Estados, no existe un sistema judicial obligatorio o un sistema penal coercitivo de nivel superior que examine las infracciones de las disposiciones de los tratados o que resuelva las controversias. Sin embargo, existen varios órganos que ayudan a los Estados a dirimir pacíficamente sus litigios, como la Organización Mundial del Comercio, o que los alientan a cumplir sus obligaciones y adoptar las medidas requeridas para el cumplimiento, como el Comité de Derechos Humanos⁹.

Por lo general, las leyes contienen detalles sobre los órganos del gobierno que se encargarán de llevar a la práctica los diferentes aspectos de su contenido. A veces, pueden crear nuevos órganos gubernamentales específicamente para su aplicación.

9 https://treaties.un.org/doc/source/events/2011/Press_kit/fact_sheet_1_english.pdf.

Reglamentos

Los reglamentos son los instrumentos que utilizan los órganos gubernamentales para aplicar las leyes. Comúnmente, las leyes establecen las normas y los marcos generales para su aplicación, mientras que los detalles de la puesta en práctica se tratan en los reglamentos. Por ejemplo, la legislación vial de un país se basa habitualmente en sus políticas de seguridad vial. Algunos reglamentos tienen efecto de ley: su cumplimiento puede ser exigido tanto a los órganos del Estado como a los particulares, pudiendo aplicarse sanciones en caso de contravención.

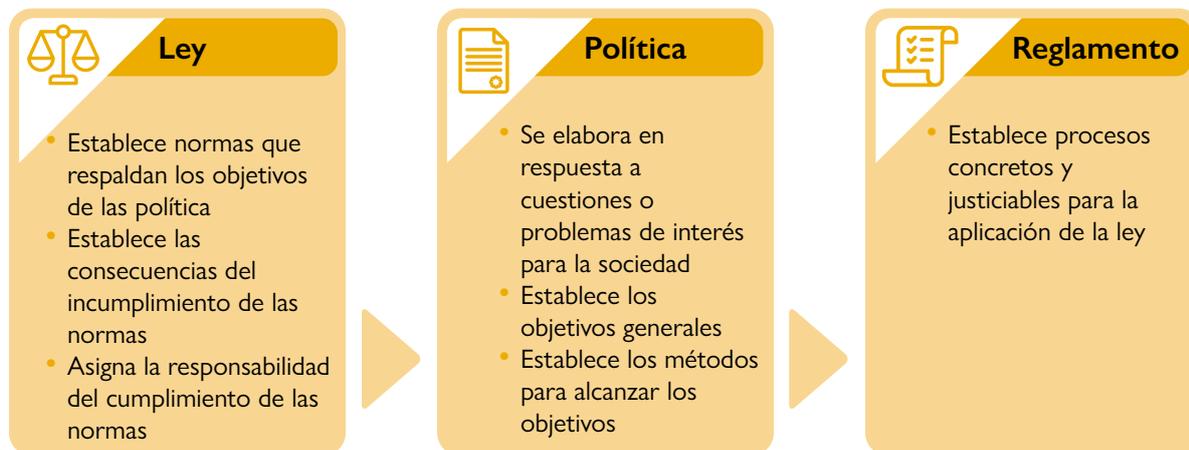


Figura 5.3

Políticas, leyes y reglamentos

Los marcos de políticas, leyes y reglamentos tienen una importancia fundamental para el ejercicio de los derechos y la reducción de las vulnerabilidades. Establecen los derechos de manera clara y transparente y permiten que quienes reúnan los requisitos para recibir prestaciones presenten una reclamación y obtengan una reparación en caso de vulneración de ese derecho. También protegen a las personas contra las decisiones arbitrarias o discrecionales.

A nivel nacional o del Estado, para reducir la vulnerabilidad de las personas migrantes a la violencia, la explotación y el abuso es necesario que las leyes y los reglamentos apoyen el ejercicio de los derechos en general, y de los derechos de las personas migrantes en particular. Aunque cada país tiene su propio conjunto de términos, un marco de políticas, leyes y reglamentos adecuado debería abarcar los siguientes ámbitos:

- **Leyes y reglamentos destinados a defender y proteger los derechos humanos:** este conjunto de leyes comprende normalmente una Constitución del Estado, pero puede incluir también una carta de derechos. Además, comprende todas las leyes, acuerdos, convenciones o protocolos internacionales y regionales relacionados con los derechos humanos que el país haya firmado y ratificado. Juntos, estos instrumentos constituyen el marco fundamental que todas las demás leyes del país deben respetar. El conjunto puede incluir también leyes, reglamentos y cláusulas específicos referentes a la no discriminación o la igualdad de trato de las mujeres y niñas, las personas con discapacidad y los grupos religiosos o raciales/étnicos. Asimismo, el conjunto de instrumentos que establecen el estado de derecho y las prácticas de aplicación de las leyes constituyen el marco que garantiza el respeto de los derechos humanos en la interacción del Estado con los particulares.
- **Leyes y reglamentos destinados a defender y proteger los derechos laborales/promover el trabajo decente:** estas son las leyes que regulan el empleo y las condiciones de trabajo, contenidas normalmente en el Código del Trabajo del país y en los reglamentos específicos para determinadas ocupaciones, e incluyen la normativa sobre la salud y la seguridad en el trabajo. En este ámbito están incluidos asimismo los tratados, acuerdos, convenciones y protocolos internacionales y regionales sobre el trabajo o el empleo que el país ha firmado y ratificado.
- **Leyes y reglamentos destinados a proteger a las personas vulnerables, como las leyes contra delitos sexuales y de protección del niño, niña o adolescente:** en general, esta normativa figura en secciones particulares del Código Penal del país y en leyes y reglamentos específicos sobre el trato de los niños, niñas o adolescentes, y comprende la descripción de los delitos. Normalmente contiene asimismo leyes relativas a la delincuencia juvenil, la protección de los menores de edad en el derecho penal, las instituciones penales y el trato de los delincuentes. En la mayoría de los casos, las leyes que regulan la prestación de servicios de atención de salud, educación y protección social también mencionan específicamente las medidas que deben adoptarse para proteger a las personas vulnerables en su interacción con los servicios y sistemas. Este ámbito comprende

asimismo todos los tratados, acuerdos, convenciones y protocolos internacionales o regionales relacionados con estos temas que el país ha firmado y ratificado.

- **Leyes y reglamentos destinados a regular la inmigración y la gestión de la migración:** denominados a menudo leyes de extranjería, comprenden las leyes y reglamentos que definen las condiciones para la inmigración o emigración de un país, así como los derechos y responsabilidades de las personas migrantes en ese país.
- **Leyes y reglamentos destinados específicamente a proteger a las personas migrantes contra la violencia, la explotación y el abuso:** estos suelen ser las leyes, acuerdos o protocolos internacionales y regionales que el país ha firmado y ratificado, junto con las leyes y reglamentos nacionales promulgados específicamente para su aplicación. Comprenden el Protocolo de Palermo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, así como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares.

Mejora de los arreglos y la coordinación institucionales

Las políticas, leyes y reglamentos son aplicados por instituciones gubernamentales como los ministerios, departamentos, organismos o cualquier otro órgano del gobierno. Las instituciones proporcionan los recursos humanos, técnicos y la capacidad necesarios para la ejecución de actividades y programas que permitan alcanzar los objetivos establecidos en las políticas y leyes.

Las instituciones deben ser idóneas para alcanzar los objetivos de las políticas. Esto significa que deben tener las estructuras adecuadas y todo el conjunto de recursos humanos, técnicos y financieros requeridos para ejecutar actividades y programas. Las leyes pueden tener que revisarse, a fin de adecuar las estructuras institucionales, así como las actividades de desarrollo de la capacidad, a las necesidades. También debe asignarse un presupuesto suficiente para la aplicación.

Las instituciones gubernamentales elaboran con frecuencia estrategias y planes específicos para orientar la aplicación de sus políticas y leyes. Las estrategias y planes pueden concebirse como hojas de ruta detalladas para alcanzar un determinado objetivo o un conjunto de objetivos. Normalmente, proporcionan información pormenorizada sobre las medidas concretas que deben adoptarse y los objetivos que deben alcanzarse, los puntos de referencia para medir los avances, y las funciones y responsabilidades. Un ejemplo común son los planes de acción nacionales (véase la sección sobre los planes de acción nacionales a continuación).

Por lo general, la aplicación de las políticas, leyes, reglamentos y estrategias requiere la participación de más de un organismo gubernamental. Por lo tanto, es necesario coordinar la labor de los diferentes órganos. La coordinación puede entrañar el establecimiento de órganos particulares, como equipos de tareas o secretarías, que tengan por principal misión coordinar las actividades de diversos actores. Estos actores serán no sólo las entidades gubernamentales que participen en la aplicación de la política o ley, sino también los asociados en la aplicación, como las organizaciones de la sociedad civil, y otros interesados, por ejemplo, órganos del sector privado y representantes de las personas afectadas por la política o ley. Los mecanismos de remisión nacionales son un ejemplo importante del modo en que los gobiernos pueden coordinar la prestación de servicios de protección y asistencia a las personas migrantes vulnerables (véase la sección sobre los mecanismos de remisión nacionales más adelante).

Planes de acción nacionales

Los planes de acción nacionales, utilizados con frecuencia para respaldar la aplicación de políticas y leyes, pueden ser herramientas útiles para implementar enfoques que integren a todos los sectores del gobierno y de la sociedad en la reducción de la vulnerabilidad de las personas migrantes a la violencia, la explotación y el abuso. Estos planes de acción establecen las respuestas programáticas y de política necesarias, y definen quién se encargará de su ejecución, cuánto durarán y cuáles serán sus costos. Fijan metas alcanzables y promueven la acción coordinada y la distribución de las responsabilidades.

Los planes de acción nacionales son de naturaleza operativa y orientada a la acción. Su propósito es exponer el modo en que pueden alcanzarse los objetivos de las políticas y presentar una estrategia para lograrlo. Estos planes abarcan normalmente un período de tiempo específico, por ejemplo, de tres o cinco años.

Antes de elaborar un plan de acción nacional, debería seleccionarse un organismo gubernamental de alto nivel que dirija el proceso de elaboración y coordine la aplicación. Este organismo coordinador deberá supervisar también un proceso de consulta destinado a reunir las observaciones de todos los interesados, lo que puede incluir, según el caso, a ministerios, departamentos y organismos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales, dirigentes comunitarios, académicos, organizaciones de personas migrantes,

sindicatos y cualquier otra entidad que participe en la prestación de asistencia a las personas migrantes vulnerables. También debería establecerse un comité directivo, compuesto por los principales organismos e interesados que tengan responsabilidades en relación con los problemas y retos más importantes que hayan salido a relucir durante el proceso de consulta.

El comité directivo se reunirá para redactar el plan de acción nacional utilizando las aportaciones recibidas durante el proceso de consulta. El plan debería contener: a) metas u objetivos; b) un conjunto de resultados previstos; c) puntos de referencia o indicadores para evaluar los avances hacia los resultados previstos; d) las actividades concretas que deberán realizarse y un cronograma para su ejecución; y e) una especificación clara de la entidad responsable de cada actividad y de los recursos necesarios para su realización. Los países que deseen aplicar un enfoque integral para hacer frente a las vulnerabilidades de las personas migrantes podrán dividir los planes de acción nacionales en diferentes niveles de intervención (individual, familiar o del hogar, comunitario y estructural). Estos componentes del plan de acción nacional pueden presentarse en forma tabulada, de la siguiente manera:

Objetivos específicos	Resultado	Producto	Actividades	Organismo principal y otros interesados	Cronograma	Recursos financieros	Indicadores
Respuestas a nivel individual							
Respuestas a nivel de la familia o el hogar							
Respuestas a nivel comunitario							
Respuestas a nivel estructural							

Una sección introductoria que exponga los antecedentes, un análisis de la situación y los principios rectores de la aplicación puede ser útil para fundamentar mejor el plan de acción nacional. También conviene explicar las medidas adoptadas para preparar el plan, quién participó en ello, quién desempeñará alguna función al respecto y cómo se financiará el plan.

Como parte de la fase de elaboración, debería realizarse también una evaluación de referencia que ayude posteriormente a vigilar y revisar el plan. Cuando esté listo, el plan de acción nacional deberá ser aprobado por el representante u órgano gubernamental pertinente (por ejemplo, un ministro o el parlamento) y difundido ampliamente.

Cada entidad u organización gubernamental pertinente será responsable de ejecutar las actividades que se le hayan encomendado en el plan de acción nacional. Sin embargo, el organismo coordinador desempeñará un importante papel de supervisión, velando por el adecuado avance, la coordinación y la cohesión en la aplicación. Además, en caso de déficits en la financiación, el organismo coordinador podrá ayudar también en la recaudación de fondos.

Para fines de monitoreo, los miembros del comité directivo deberán acordar un formato y una periodicidad para la presentación de informes. Todos los miembros deberían hacer aportaciones al organismo coordinador que prepare los informes. Estos se pondrán a disposición de todos los miembros del equipo de tareas, y deberían también publicarse y difundirse ampliamente. Al final del período abarcado por el plan de acción nacional, debería realizarse un examen encaminado a determinar en qué medida se alcanzaron los objetivos y a extraer enseñanzas para la formulación de un nuevo plan.

Mecanismos de remisión nacionales¹⁰

Los mecanismos de remisión o derivación son un medio de promover la cooperación entre los múltiples interesados para prestar servicios de protección y asistencia a las personas migrantes vulnerables. El proceso comprende los diversos componentes o pasos de la prestación de asistencia o protección. Estos pasos pueden variar de un país a otro, pero en general incluirán la identificación de las personas migrantes vulnerables, la determinación de su condición o del tipo de caso, la gestión del caso, y la prestación de servicios de asistencia y protección. Los mecanismos de remisión pueden establecerse y aplicarse a nivel local, nacional y transnacional, pero normalmente se crea primero el mecanismo de remisión nacional y más tarde se vincula con los mecanismos a nivel local y transnacional.

Es importante destacar que un mecanismo de remisión no es un documento puntual, sino el proceso de trabajar en colaboración en los diferentes pasos de la prestación de asistencia. Dicho esto, el mecanismo de remisión requiere ciertos documentos fundamentales para poder funcionar adecuadamente, y esos documentos incluyen un memorando de entendimiento y los procedimientos operativos estándar.

Los mecanismos de remisión nacionales son necesarios porque las personas migrantes vulnerables tienen una amplia gama de necesidades que se relacionan con diferentes sectores y proveedores, y es poco probable que alguna entidad u organización del gobierno pueda dar respuesta a todas esas necesidades por sí sola. En cada contexto particular puede haber múltiples sistemas de protección que coincidan parcialmente, y numerosas organizaciones, todas ellas con un mandato diferente, que presten servicios diferentes. Por lo tanto, la coordinación será esencial para que las personas migrantes obtengan la protección y asistencia que precisan y para evitar la fragmentación en la prestación de los servicios. Los mecanismos de remisión promueven también el uso eficaz de los recursos (al ayudar a evitar la duplicación de las funciones y responsabilidades) y la rendición de cuentas (al contribuir a que las entidades interesadas se responsabilicen por la prestación de la asistencia y protección que las personas migrantes vulnerables necesitan).

El objetivo fundamental del mecanismo de remisión nacional es prestar servicios de protección y asistencia a las personas migrantes vulnerables. Es importante observar que la mayoría de los países no tienen un sistema de protección específico para las personas migrantes, por lo que deben utilizar los otros sistemas de protección disponibles para crear un entorno protector. Los gestores de casos se encargan de ayudar a las personas migrantes a entender estos distintos sistemas de protección y a encontrar el que les ofrezca el nivel más alto de protección.

Al estudiar la posibilidad de establecer un mecanismo de remisión nacional para las personas migrantes vulnerables, el gobierno nacional debería crear un comité directivo, con el apoyo de las otras partes interesadas. Este comité puede encargarse de la orientación y coordinación globales. Si el país tiene un mecanismo de coordinación nacional para la migración, el comité directivo puede estar integrado por un subgrupo de miembros de este mecanismo, a fin de evitar la fragmentación y la fatiga de los interesados. Este comité debería ser multisectorial e incluir a todas las partes interesadas que presumiblemente vayan a desempeñar una función en la aplicación del mecanismo de remisión. Debería ser presidido por una entidad gubernamental y, en lo posible, estar integrado por funcionarios técnicos de alta categoría.

El comité directivo podrá luego supervisar la realización de una evaluación del país. De hecho, al elaborar un mecanismo de remisión nacional, es útil tener una visión general de la protección que el país ofrece a las personas migrantes. El comité directivo debería dirigir la evaluación.

Para oficializar los arreglos de cooperación, debería prepararse también un memorando de entendimiento. Este será un documento que contenga información sobre las diversas partes del mecanismo de remisión, sus miembros y los servicios que ofrecen. El memorando de entendimiento debería incluir una introducción, una sección de antecedentes, una indicación de su propósito y del grupo destinatario previsto, una descripción detallada de las responsabilidades de cada uno de los miembros, los métodos de coordinación y los arreglos de financiación, una indicación de su período de validez y los anexos pertinentes.

Si es necesario, podrían prepararse también procedimientos operativos estándar que describan los procedimientos específicos que se aplicarán en el proceso del mecanismo de remisión, por ejemplo, los procedimientos de identificación, de transporte de las personas migrantes vulnerables y de comunicación de la información que les concierna de conformidad con los principios de protección de datos. También pueden ser necesarios diagramas de flujo, directorios y formularios de remisión (por ejemplo, formularios de selección y admisión) para el funcionamiento del mecanismo de remisión nacional en la práctica.

Para más información véase la publicación *Orientaciones de la OIM sobre mecanismos de referencia para la protección y asistencia de las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso y de las víctimas de trata*.

¹⁰ Tomado, con adaptaciones, de la publicación *Orientaciones de la OIM sobre mecanismos de referencia para la protección y asistencia de las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso y de las víctimas de trata*.

Desarrollo de la capacidad

La disponibilidad de la capacidad adecuada es un requisito fundamental para la aplicación de cualquier política o ley. La existencia de estrategias, planes y procedimientos de apoyo, de organizaciones eficientes y de personas con la debida formación y competencia es indispensable para la aplicación.

Por desarrollo de la capacidad se entiende el proceso a través del cual las personas, organizaciones y sociedades adquieren, fortalecen y mantienen las capacidades necesarias para establecer sus propios objetivos de desarrollo y alcanzarlos con el tiempo. El desarrollo de la capacidad se basa en las capacidades ya existentes, aumentándolas y manteniéndolas, a la vez que introduce las nuevas capacidades que puedan hacer falta.

Para ser realmente eficaz, el desarrollo de la capacidad debe efectuarse a tres niveles diferentes, que interactúan entre sí:

- **El nivel de la sociedad o el entorno habilitante:** es el sistema más amplio en el que operan las instituciones y las personas y que puede facilitar u obstaculizar su trabajo. Este nivel constituye y determina las “reglas del juego” y normalmente comprende las políticas, la legislación, las relaciones de poder y las normas sociales e influye en el modo en que interactúan las instituciones y las personas.
- **El nivel de las organizaciones:** tiene que ver con las políticas, procedimientos y marcos internos que rigen el funcionamiento de las organizaciones y aúna las capacidades individuales. Para ser eficaces, estos procedimientos y marcos tienen que estar dotados de suficientes recursos y debidamente alineados con los objetivos de la organización.
- **El nivel individual:** se relaciona con las competencias, la experiencia y el conocimiento que las personas tienen o que necesitan para el desempeño de su trabajo.

El desarrollo de la capacidad no es una intervención aislada, sino un proceso continuo que consta de cinco pasos principales:

1. Recabar la participación de los interesados, lo que supone conseguir el compromiso político de los principales interesados e incorporar el desarrollo de la capacidad en las prioridades de desarrollo nacional más generales;
2. Determinar la capacidad que se tiene y la que se necesita, comparando la capacidad existente con la deseada para el fin previsto;
3. Sobre la base de esa determinación, diseñar una respuesta de desarrollo de la capacidad que consista en una combinación de iniciativas de impacto inmediato e iniciativas a corto y mediano plazo, definir los indicadores de progreso y calcular los costos;
4. Aplicar la respuesta de desarrollo de capacidades, en lo posible como parte de un programa o proyecto más amplio; y
5. Evaluar el desarrollo de capacidades, determinando los cambios en la eficiencia y la eficacia.

La cantidad de tiempo requerida para este proceso variará en función de numerosos factores, entre ellos el ámbito del programa, la complejidad de la labor de determinación de la capacidad y el alcance de la respuesta de desarrollo de la capacidad.

Las actividades de desarrollo de capacidades pueden incluir la capacitación, pero esta no es ni la única ni necesariamente la mejor forma de desarrollar o fortalecer la capacidad. Las actividades concretas que se elijan deberían reflejar los tipos de capacidades que sea necesario fortalecer, pudiendo comprender, por ejemplo¹¹:

- El apoyo al desarrollo de la organización y el apoyo de asesoramiento para mejorar la eficacia de los procesos y sistemas: este tipo de actividad consiste principalmente en asistencia técnica para mejorar los procesos y sistemas existentes en las instituciones u organizaciones. Los procesos y sistemas podrían ser los procedimientos operativos estándar, los formularios y plantillas estándar, los protocolos y las hojas de trabajo, entre otros.
- La capacitación de instructores: este tipo de actividad se centra en mejorar las competencias de un pequeño grupo de personas, que deberían estar integradas en la organización para tener un efecto multiplicador, es decir, para apoyar posteriormente el desarrollo de la capacidad de otras personas de la organización.
- La creación de redes, los arreglos de hermanamiento, la cooperación Sur-Sur: este tipo de actividad se desarrolla principalmente a nivel de las organizaciones y consiste en la interacción de dos o más de ellas para intercambiar experiencias y aprender unas de otras. Esto puede incluir tutorías, en que una persona transmite conocimientos a otra más nueva o menos experimentada mediante una labor continua y regular de consulta y debate.
- Las visitas de exposición/estudio: este tipo de actividad fortalece principalmente la capacidad individual y suele ser un componente de las actividades de creación de redes, hermanamiento y cooperación (Sur-Sur o Norte-

11 Tomado, con adaptaciones, de FAO, *Cómo diseñar intervenciones de fortalecimiento de capacidades asegurando su sostenibilidad*, disponible en www.fao.org/capacity-development/resources/practical-tools/design-capacity-development/es/. Véase también FAO, *Módulos de aprendizaje sobre fortalecimiento de capacidades*, disponible en www.fao.org/capacity-development/resources/fao-learning-material/learning-modules/es/.

Sur), en que la exposición directa a procesos, prácticas o competencias contribuye al aprendizaje individual y a la comprensión de los resultados esperados.

- Las sesiones de capacitación formal (presenciales o a través de la Web): esta es la actividad más común en el desarrollo de la capacidad. Se concentra en fortalecer las capacidades individuales mejorando las competencias, los conocimientos o la comprensión con respecto a un tema particular.
- El suministro de recursos: a veces, actores externos como los asociados para el desarrollo no participan directamente en la prestación de servicios de fortalecimiento de la capacidad, pero pueden mejorar la capacidad de las instituciones de cumplir sus mandatos suministrándoles recursos, por ejemplo, apoyo presupuestario o en especie.

Labor de promoción

Cuando el entorno creado por las políticas, las leyes y los reglamentos no es suficiente para proporcionar protección y asistencia a las personas migrantes vulnerables, puede ser necesario emprender una labor de defensa de esta causa (denominada labor de promoción de políticas, en este contexto). Esta labor consiste en iniciativas organizadas que tienen por finalidad modificar o preservar la política o las leyes oficiales o la forma en que se aplican. Normalmente, el objetivo de la labor de promoción es establecer nuevas políticas o leyes, mejorar las ya existentes o cuestionar la elaboración de aquellas que generen dificultades o injusticias para determinados grupos de la sociedad, especialmente los grupos vulnerables. Debido a que su objetivo es modificar las políticas o leyes, esta labor procura generalmente influir en quienes adoptan las decisiones: los funcionarios públicos, los empleados de la administración pública, los funcionarios electos y los legisladores.

Por consiguiente, la labor de promoción de políticas puede definirse como un proceso de negociación y de mediación de un diálogo a través del cual las redes influyentes, los líderes de opinión y los responsables de la adopción de decisiones hacen suyas las ideas, pruebas y propuestas presentadas por los promotores y adoptan medidas al respecto¹². La labor de promoción puede ser realizada no sólo por “personas externas” (es decir, no pertenecientes al gobierno), sino también por “instancias internas” (es decir, personas y organizaciones del gobierno que buscan influir ya sea en sus superiores jerárquicos o en otros poderes, ministerios y organismos gubernamentales).

La ventaja de esta labor de promoción es que las leyes y políticas constituyen el marco en que operan todos los miembros de la sociedad, incluido el Estado. Por lo tanto, todo cambio positivo en estos ámbitos tendrá probablemente un impacto mayor, al abordar los problemas a más largo plazo y generar un cambio para la sociedad en su conjunto.

Para ser eficaces, las iniciativas de promoción de políticas deberían basarse en la comprensión de los siguientes principios:

- La labor de promoción de políticas es un proceso bidireccional de negociación y mediación, cuyo objetivo es lograr que las personas a las que va dirigida esa labor (los responsables de la formulación de políticas y de la adopción de decisiones) hagan suyas las propuestas por las que se ha abogado.
- La labor de promoción de políticas requiere tiempo y persistencia.
- El resultado más probable de la labor de promoción de políticas es que se influya en el proceso de formulación de las políticas, no que se logre un impacto directo. En otras palabras, es poco probable que una política propuesta sea adoptada tal como la presentaron sus promotores.
- La labor de promoción de políticas requiere el convencimiento de los principales expertos, la creación de coaliciones y la negociación con los actores políticos.
- La labor de promoción de políticas debe adaptarse al contexto de que se trate.

Por lo general, la labor de promoción de políticas se basa en uno o varios de los siguientes métodos:

- **Asesoramiento:** este método se utiliza normalmente cuando el órgano encargado de formular las políticas o las leyes solicita información u orientación con respecto a una cuestión o un problema de política. Puede consistir en la prestación de asesoramiento técnico (por ejemplo, sobre los servicios que pueden necesitar las personas migrantes vulnerables) y en la realización de investigaciones para generar una base de datos comprobados que oriente la adopción de decisiones de política (por ejemplo, sobre el número de las personas migrantes vulnerables que precisan asistencia). Este método tiene un componente de promoción, por cuanto los promotores deben convencer a los responsables de las decisiones de la validez de las soluciones o pruebas presentadas.
- **Campañas en los medios de comunicación:** las campañas públicas pueden ejercer presión sobre los responsables de las decisiones para que den prioridad a un asunto, fijen objetivos de política y obtengan resultados.
- **Cabildeo:** la labor de cabildeo entraña normalmente la celebración de reuniones privadas con los encargados de adoptar las decisiones o con personas en posiciones de influencia, y suele ser utilizada por las organizaciones que representan a grupos particulares. Para aplicar este método es necesario tener acceso a los actores pertinentes, especialmente en los momentos en que los intereses de la organización puedan verse afectados por nuevas políticas o leyes.

12 E. Young y L. Quinn, *Making Research Evidence Matter: A Guide to Policy Advocacy in Transition Countries* (International Centre for Policy Advocacy, 2012), página 26.

- **Activismo:** este método es utilizado principalmente por organizaciones que promueven valores particulares y que representan a grupos de personas que no se tienen suficientemente en cuenta en la prestación de los servicios públicos. En general entraña la formulación de peticiones, la organización de manifestaciones o la distribución de folletos.

Al decidir el método o estrategia que se utilizará para la promoción de una política, es útil reflexionar sobre las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el mejor enfoque para introducir nuevas ideas en el debate de política de que se trate y quién es el grupo destinatario? Este es el punto de acceso al proceso.
- ¿Quién debería dirigir o ser el rostro visible de la campaña, y qué tipo de apoyo se necesitará de otros? En otras palabras, ¿quién será el mensajero?
- ¿Qué tipo de mensaje podría captar o convencer a los grupos destinatarios, y cuáles son las mejores actividades y herramientas de comunicación para transmitir ese mensaje? Los mensajes deberían ser específicos, y las actividades deberían concentrarse en comunicar los contenidos fundamentales.
- ¿Hay algo que bloquee actualmente el avance del proceso en la dirección deseada? De ser así, ¿qué puede hacerse para eliminar o eludir ese obstáculo? Con respecto a los posibles bloqueos y a las formas de resolverlos o eludirlos, ¿qué es viable en este momento?

Estas preguntas pueden orientar la elaboración de un plan de promoción de políticas. Todo plan de este tipo debería basarse en una comprensión a fondo de los procesos de formulación de políticas y adopción de decisiones, y en un conocimiento exacto de las instancias involucradas. Una vez determinados los grupos destinatarios, deberán utilizarse las herramientas de comunicación adecuadas. En el cuadro siguiente figuran algunas orientaciones sobre los tipos de herramientas de comunicación que pueden ser más adecuados para diferentes públicos destinatarios.

		Grupos destinatarios		
		Expertos	No expertos informados	Público en general
Tipos de herramientas de comunicación ¹³	Escritas 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios de políticas • Informes de investigación • Documentos de trabajo • Informes de políticas • Revistas y artículos orientados a las políticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Reseñas de orientación, memorandos y fichas descriptivas • Boletines informativos • Informes de políticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos de opinión en Cartas a periódicos • Anuncios, pancartas, carteles, camisetas, pegatinas
	Orales 	<ul style="list-style-type: none"> • Presentaciones en conferencias • Presentaciones menos formales en reuniones privadas o actividades de cabildeo • Presentaciones ante grupos de trabajo y en audiencias públicas 		<ul style="list-style-type: none"> • Programas de radio y televisión • Reuniones y audiencias públicas • Discursos públicos
	Audiovisuales 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentales • Publicidad con fines de promoción 		
	Tecnología de la información y las comunicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Sitios web dedicados específicamente a la promoción 	<ul style="list-style-type: none"> • Campañas por correo electrónico • Sitios o páginas web dedicados específicamente a la promoción • Sitios de redes sociales • Campañas por SMS/mensajes de texto 	

¹³ *Ibid.*, página 135.

Datos e investigación

La disponibilidad de datos fiables es esencial para elaborar políticas y programas eficaces sobre la migración, y también para proteger y prestar asistencia a las personas migrantes vulnerables. Los datos comprobados y su análisis pueden ayudar a detectar un problema, formular y aplicar una política o programa y evaluar una intervención. Los datos son un componente tan importante de la protección y la gestión efectiva de la migración, que el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (véase el recuadro de la [página 215](#)) los cita como su primer objetivo.

Sin embargo, contar con datos fiables y accesibles en el momento oportuno no siempre es fácil, dada la rápida evolución de la dinámica de la migración internacional. Además, las personas migrantes en situaciones irregulares — que suelen ser los más vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso— son difíciles de identificar, y en muchos casos prefieren no ser contabilizados por las autoridades para evitar la posibilidad de una detención¹⁴.

A continuación, se examinan diversos modos posibles de recopilar datos.

Censos de población

Los censos nacionales son esenciales para obtener datos fidedignos sobre la migración internacional y las características de las personas migrantes. La mayoría de estos censos incluyen una pregunta sobre el país de nacimiento o de ciudadanía, lo que puede utilizarse para determinar el número de personas migrantes presentes en un país en un momento dado (la población de personas migrantes). Algunos de ellos incluyen también una pregunta sobre el año de llegada, lo que puede ayudar a determinar el flujo de entrada de personas migrantes al país. Sin embargo, muy pocos censos preguntan por los motivos de las personas para migrar y las circunstancias en que tomaron esa decisión. Las Naciones Unidas instan encarecidamente a los países a incluir preguntas relacionadas con la migración, de conformidad con las recomendaciones internacionales¹⁵.

El Pacto Mundial para la Migración recomienda específicamente a los países “mejorar la recopilación de datos nacionales integrando en los censos nacionales, tan pronto como sea factible, aspectos relacionados con la migración, como el país de nacimiento, el país de nacimiento de los progenitores, el país de nacionalidad, el país donde se residía cinco años antes del censo, la fecha de llegada más reciente y el motivo de la migración, a fin de que puedan analizarse y difundirse oportunamente los resultados, desglosados y tabulados conforme a las normas internacionales, para fines estadísticos”¹⁶ (objetivo 1 g).

Las oficinas nacionales de estadística de los países se encargan normalmente de elaborar y realizar los censos, que son un ejercicio sumamente complejo y caro. Las organizaciones internacionales y la sociedad civil, incluidos los círculos académicos, pueden apoyar a los gobiernos con asistencia técnica y actividades de fomento de la capacidad para lograr la debida integración de la migración en los censos nacionales.

Encuestas domiciliarias

Las encuestas domiciliarias pueden ayudar a entender mejor los factores impulsores y los efectos de la migración, y a identificar a las personas migrantes en las situaciones más vulnerables. Las encuestas más comunes de este tipo son las encuestas de la fuerza laboral, las distintas encuestas de salud o las que miden el nivel de vida. Estas encuestas podrían incluir una pregunta sobre el país de nacimiento o el país de ciudadanía para determinar cómo afecta un asunto particular que se esté analizando (por ejemplo, la salud) a las personas migrantes del país de que se trate. En los casos procedentes podría también añadirse un módulo dedicado completamente a la migración¹⁷.

El Pacto Mundial para la Migración recomienda específicamente a los países “realizar encuestas sobre los hogares, la fuerza de trabajo y otros temas para recopilar información acerca de la integración social y económica de los las personas migrantes o añadir módulos estándar sobre migración a las encuestas domiciliarias existentes para mejorar la comparabilidad a nivel nacional, regional e internacional, y difundir los datos recopilados mediante archivos de micro datos estadísticos de uso público”¹⁸.

Datos operacionales

La principal fuente de datos sobre las personas migrantes vulnerables son las organizaciones (ya sea gubernamentales, internacionales o no gubernamentales) que les prestan servicios de protección y asistencia. Estos datos están normalmente en manos de alguna organización y, debido a las medidas de protección, no son de fácil acceso. Sin embargo, pueden ser compilados en forma agregada por un órgano central para los fines del proceso de presentación

14 OIM, Data Bulletin Series, *Informing the Implementation of the Global Compact for Migration* (Ginebra, 2018), página 7.

15 *Ibid.*, página 14.

16 Pacto Mundial para la Migración, objetivo 1 g).

17 OIM, Data Bulletin Series, *Informing the Implementation of the Global Compact for Migration* (Ginebra, 2018), página 14.

18 Pacto Mundial para la Migración, objetivo 1 h).

de informes nacionales. Los datos operacionales sólo reflejan la información sobre las personas migrantes a los que se ha prestado asistencia y, por lo tanto, difícilmente darán una visión completa de las tendencias generales de la migración o de las personas migrantes que son objeto de violencia, explotación y abuso. Aun así, son fundamentales para entender las experiencias que viven las personas migrantes vulnerables, sus necesidades de protección y asistencia, y la eficacia de las intervenciones destinadas a respaldar su recuperación sostenible.

Fuentes administrativas

Diversos departamentos gubernamentales reúnen datos al desempeñar sus tareas de gestión de la migración. Como ejemplos cabe citar el registro de los ciudadanos extranjeros a su llegada a un país, la expedición de visados y de permisos de trabajo, las solicitudes de asilo, la detención y la deportación. Sin embargo, en muchos casos los datos administrativos no se reúnen en un formato que pueda compartirse fácilmente, y por lo general no son objeto de amplia difusión. Se recomienda que los países aprovechen los registros administrativos para producir estadísticas sobre la migración y difundan sistemáticamente esta información¹⁹.

El Pacto Mundial para la Migración recomienda específicamente a los países “producir estadísticas relacionadas con la migración, incluso utilizando para fines estadísticos registros administrativos como los de fronteras, visados y permisos de residencia, registros demográficos y otras fuentes pertinentes, pero respetando el derecho a la privacidad y protegiendo los datos personales”²⁰.

Macrodatos

Por macrodatos se entienden las grandes cantidades de datos que generan continuamente las computadoras, los dispositivos móviles y las transacciones electrónicas y financieras. Los responsables de la adopción de decisiones y los expertos pueden utilizar los macrodatos para captar diversos aspectos de la migración, como los movimientos de las poblaciones desplazadas, las corrientes de remesas y los procesos de integración. Por ejemplo, los datos de los medios sociales fueron utilizados para entender las percepciones de las personas migrantes y refugiados en Europa²¹ y los registros detallados de llamadas sirvieron para comprender la integración de los refugiados en Turquía²².

Algunos tipos de fuentes de macrodatos pueden ser particularmente útiles para el estudio de la migración. Entre ellos figuran los registros de los teléfonos móviles; la actividad en Internet (por ejemplo, las búsquedas en Google, los inicios de sesión repetidos en un mismo sitio web y los correos electrónicos enviados); el contenido de los medios de comunicación en línea; y la actividad georreferenciada en los medios sociales. Dado que el principal generador y propietario de macrodatos es el sector privado, las oficinas nacionales de estadística y otros interesados, como las Naciones Unidas y la sociedad civil, deben colaborar con este sector con miras a aprovechar los datos para mejorar la protección de las personas migrantes y la gestión de la migración²³.

19 OIM, Data Bulletin Series, *Informing the Implementation of the Global Compact for Migration* (Ginebra, 2018), página 14.

20 Pacto Mundial para la Migración, objetivo 1 i).

21 www.unglobalpulse.org/projects/understanding-perceptions-migrants-and-refugees-social-media.

22 www.unglobalpulse.org/projects/using-call-detail-records-understand-refugee-integration-turkey.

23 OIM, Data Bulletin Series, *Informing the Implementation of the Global Compact for Migration* (Ginebra, 2018), página 25.

El gráfico siguiente ilustra los diferentes tipos de fuentes de datos:



Fuente: migrationdataportal.org²⁴.

Es importante señalar que todos los datos reunidos, incluidos los procedentes de los censos, las encuestas domiciliarias y las fuentes administrativas, deberían estar siempre desglosados por edad y por sexo. Además, todos los esfuerzos de recopilación de datos deberían respetar el derecho de las personas migrantes a la privacidad y la confidencialidad.

Investigación

La investigación puede ayudar a guiar y fundamentar las políticas y las prácticas relativas a la migración, y mejorar la comprensión de los patrones y procesos migratorios. La investigación contribuye a arrojar luz sobre las vulnerabilidades de las personas migrantes, sus hogares y sus comunidades, así como sobre los entornos que fomentan la vulnerabilidad.

A modo de ejemplo, las herramientas de evaluación incluidas en el presente Manual pueden ayudar a investigar cuáles son los factores de riesgo y los factores de protección en los diferentes niveles (véase la sección sobre las herramientas para la evaluación de los factores estructurales en la [página 235](#)).

Los perfiles migratorios también proporcionan un marco para analizar las vulnerabilidades de las personas migrantes. Concebido inicialmente como una publicación que ofrecería una instantánea de la migración en cada país, el concepto de los perfiles migratorios ha evolucionado. Ahora, estos perfiles son vistos como un proceso de cooperación de diversas partes interesadas y de creación de capacidad para promover una labor sistemática de recopilación, análisis y notificación de datos. Los perfiles migratorios contienen normalmente una sección sobre la trata de personas y el tráfico de personas migrantes. Los países pueden también estudiar la posibilidad de incluir en ellos una sección sobre las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso.

24 Tomado de OIM, Data Bulletin Series, *Informing the Implementation of the Global Compact for Migration* (Ginebra, 2018), página 15.

Cuestiones de política y esferas problemáticas

Hay varias cuestiones de política y esferas problemáticas que se relacionan directamente con la vulnerabilidad de las personas migrantes a la violencia, la explotación y el abuso. Algunas de ellas tienen que ver específicamente con las personas migrantes o la migración, como la gobernanza de la migración; otras se centran en un tema diferente, pero aun así influyen directamente en la vulnerabilidad o la resiliencia de las personas migrantes. El trabajo relativo a estas diferentes cuestiones de política y esferas problemáticas combina normalmente elementos de la creación de un entorno habilitador con determinados programas y actividades.

Gobernanza de la migración

La gobernanza de la migración se refiere a las formas en que los gobiernos supervisan las cuestiones relacionadas con la migración, la movilidad y la nacionalidad, incluida su capacidad de formular y aplicar políticas adecuadas en estos ámbitos. La OIM ha establecido un conjunto de principios y objetivos para guiar la gobernanza de la migración, conocidos colectivamente con el nombre de Marco de Gobernanza sobre la Migración (MiGOF). Según la OIM, la adhesión a estos principios y objetivos garantizaría una migración ordenada, en condiciones humanas y en beneficio de las personas migrantes y de la sociedad.

Los tres principios son:

- La adhesión a las normas internacionales y el respeto de los derechos de las personas migrantes: la buena gobernanza de la migración requiere el cumplimiento del derecho internacional, incluida la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de todas las personas dentro del territorio de un Estado, independientemente de su nacionalidad o situación migratoria y sin discriminación, a fin de preservar su seguridad, integridad física, dignidad y bienestar.
- La formulación de las políticas relativas a la migración y los temas conexos sobre la base de hechos comprobados y utilizando enfoques pan gubernamentales: este principio propugna que los Estados basen su política y sus leyes migratorias en información creíble y en análisis bien fundamentados sobre los beneficios y riesgos que supone la migración para cada uno de ellos. A tal fin, es necesario reunir y analizar datos e información, entre otras cosas, sobre la demografía, los movimientos transfronterizos, los desplazamientos internos, las diásporas, los mercados laborales, las tendencias estacionales, y la educación y la salud.
- La necesidad de asociaciones sólidas: dado que en la migración y la movilidad intervienen múltiples actores (los Estados y sus vecinos, autoridades y comunidades subnacionales y locales, empleadores y sindicatos, las personas migrantes y sus familias, ONG y organizaciones internacionales y regionales), la buena gobernanza de la migración exige el establecimiento de enfoques integrales y eficaces, en estrecha asociación con todos los actores pertinentes.

Del mismo modo, el Marco de Gobernanza sobre la Migración establece tres objetivos:

- La buena gobernanza de la migración y la política correspondiente deberían procurar fomentar el bienestar socioeconómico de las personas migrantes y de la sociedad: las personas optan por migrar o se ven obligadas a hacerlo por una variedad de razones, como la pobreza, la inestabilidad y la falta de acceso a la educación o a otros servicios básicos. Por consiguiente, deben formularse políticas y leyes sobre la migración que promuevan la obtención de buenos resultados socioeconómicos para las personas migrantes y para las comunidades de origen, de tránsito y de destino.
- La buena gobernanza de la migración se basa en respuestas efectivas a las dimensiones de la movilidad en situaciones de crisis: millones de personas se ven obligadas a desplazarse a raíz de desastres naturales o causados por el ser humano. Las situaciones de crisis tienen importantes efectos a largo plazo en las personas migrantes y en la sociedad. Por consiguiente, se requieren esfuerzos concertados para prevenir las crisis y prepararse para hacerles frente; apoyar a las personas migrantes, las personas desplazadas y las comunidades afectadas por la crisis de conformidad con los principios humanitarios; y promover la adopción de soluciones duraderas para poner fin al desplazamiento.
- La migración debe ser segura, ordenada y digna: para que la migración sea segura y ordenada es necesario mitigar los riesgos relacionados con el movimiento de las personas. También es preciso establecer medidas sanitarias transfronterizas eficaces, fortalecer las estrategias de salud pública, mantener la integridad de los planes de migración y movilidad, detectar la migración irregular y combatir la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y otras actividades delictivas transfronterizas²⁵.

25 IOM Migration Governance Framework. Disponible en www.iom.int/sites/default/files/about-iom/migof_brochure_a4_en.pdf.

Indicadores de Gobernanza de la Migración

En 2016, la *Economist Intelligence Unit* y la OIM colaboraron en la elaboración de una serie de Indicadores de Gobernanza de la Migración (MGI) para evaluar los marcos nacionales y ayudar a poner en práctica el Marco de Gobernanza sobre la Migración. Los indicadores evalúan las políticas gubernamentales en cinco ámbitos: la capacidad institucional, los derechos de las personas migrantes, la migración segura y ordenada, la gestión de la migración laboral, y la cooperación y otras asociaciones a nivel regional e internacional. Algunos de los indicadores se refieren a cuestiones relacionadas con la vulnerabilidad de las personas migrantes, por ejemplo, si el país ha establecido medidas para combatir la trata y el tráfico ilícito de migrantes. En el caso de los países que se han sometido a una evaluación basada en estos indicadores, el informe correspondiente puede proporcionar valiosa información sobre sus marcos de gobernanza de la migración y la vulnerabilidad de las personas migrantes. Véase más información al respecto en el estudio sobre el Índice de Gobernanza de la Migración de 2016²⁶.

Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular es el primer acuerdo mundial de las Naciones Unidas sobre un enfoque común de la migración internacional en todas sus dimensiones. El Pacto Mundial no es jurídicamente vinculante. Se fundamenta en los valores de la soberanía del Estado, la distribución de responsabilidades, la no discriminación y los derechos humanos, y reconoce la necesidad de un enfoque cooperativo para optimizar los beneficios globales de la migración, reduciendo al mismo tiempo sus riesgos y los retos para las personas y las comunidades de los países de origen, de tránsito y de destino.

El Pacto Mundial para la Migración contiene 23 objetivos cuyo cumplimiento permitirá gestionar mejor la migración a nivel local, nacional, regional y mundial. El Pacto:

- se propone mitigar los factores adversos y estructurales que impiden que las personas puedan trabajar y mantener medios de vida sostenibles en sus países de origen;
- pretende reducir los riesgos y vulnerabilidades a que se enfrentan las personas migrantes durante las distintas etapas de la migración respetando, protegiendo y haciendo efectivos sus derechos humanos y proporcionándoles atención y asistencia;
- aspira a abordar las preocupaciones legítimas de los Estados y las comunidades, sin dejar de reconocer que las sociedades están experimentando cambios demográficos, económicos, sociales y ambientales de diferente magnitud que pueden repercutir en la migración o derivarse de ella;
- procura crear condiciones propicias que permitan a todas las personas migrantes enriquecer a las sociedades con su capacidad humana, económica y social, y facilitar así su contribución al desarrollo sostenible a nivel local, nacional, regional y mundial.

La lista de los 23 objetivos figura en el párrafo 16 del Pacto Mundial para la Migración.

Fuente: <https://refugeemigrants.un.org/migration-compact>.

Incorporación de la migración en la política de desarrollo nacional

Como se señala en el Marco de Gobernanza sobre la Migración, una gobernanza integral de la migración requiere esfuerzos para promover el avance socioeconómico de las personas migrantes y de la sociedad. También requiere un examen de las interconexiones entre la migración, la gestión de este fenómeno y otros sectores normativos. Una forma de hacerlo es incorporando la migración en la política de desarrollo nacional.

La incorporación de la migración en la planificación del desarrollo puede definirse como el “proceso de evaluar las repercusiones de la migración en todas las medidas (u objetivos) que se incluyan en una estrategia de desarrollo y reducción de la pobreza”²⁷. Uno de los principales instrumentos de planificación del desarrollo son los planes nacionales de desarrollo. Estos contienen los objetivos y prioridades de desarrollo de un país para un período de tiempo dado. La idea es que todos los ministerios, departamentos y organismos del gobierno trabajen de manera

26 https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_governance_index_2016.pdf.

27 Grupo Mundial sobre Migración, *Mainstreaming Migration into Development Planning: A Handbook for Policy Makers and Practitioners*. Disponible en <https://publications.iom.int/es/books/mainstreaming-migration-development-planning-handbook-policy-makers-and-practitioners>.

coordinada en la consecución de los objetivos plasmados en el plan. En los países en desarrollo, estos planes ayudan también a los socios para el desarrollo, como los donantes bilaterales, las instituciones de financiación multilateral y otras organizaciones internacionales, a canalizar sus préstamos y su asistencia técnica hacia los objetivos seleccionados, con la garantía de que existe un empeño político profundo por alcanzar esos objetivos. Las Naciones Unidas, por ejemplo, utilizan a menudo los planes nacionales de desarrollo para elaborar sus propios documentos de planificación de mediano plazo a nivel de los países —el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible—, que describen el modo en que las Naciones Unidas ayudarán a cada país a cumplir sus objetivos nacionales. Los planes nacionales de desarrollo abarcan normalmente un período de tres a siete años, pero algunos países tienen también documentos en que exponen su visión a más largo plazo (20 años o más), a modo de guía para la elaboración de múltiples planes nacionales de desarrollo y de ayuda para la planificación de objetivos de largo alcance (como la transición de una economía agrícola a una que se base en la manufactura). La elaboración, vigilancia y evaluación de los planes nacionales de desarrollo están normalmente bajo la dirección de un organismo de planificación nacional.

La política de desarrollo nacional y los ODS

El 1° de enero de 2016 entraron oficialmente en vigor los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por los dirigentes mundiales en septiembre de 2015 en una cumbre histórica de las Naciones Unidas. Con estos nuevos Objetivos de aplicación universal, los países movilizarán esfuerzos para poner fin a todas las formas de pobreza, combatir las desigualdades y hacer frente al cambio climático, velando por que nadie quede atrás.

Los ODS se basan en el éxito de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y se proponen ir más allá y poner fin a todas las formas de pobreza. Los nuevos Objetivos se diferencian de todos los anteriores en que propugnan una acción de todos los países —pobres, ricos y de ingresos medios— para promover la prosperidad y, al mismo tiempo, proteger el planeta. Los ODS reconocen que para acabar con la pobreza se precisan estrategias que aumenten el crecimiento económico y atiendan a una serie de necesidades sociales como la educación, la salud, la protección social y las oportunidades de empleo, abordando al mismo tiempo los problemas del cambio climático y la protección ambiental.

Fuente: www.youtube.com/watch?v=bk9Z6OWh_34.

Durante el proceso de elaboración de un plan nacional de desarrollo, los distintos sectores gubernamentales, como los de la educación y la salud, desempeñan un papel importante en la determinación de las prioridades de cada esfera de trabajo que se recogerán en el plan nacional. Además, es frecuente que los sectores elaboren planes de desarrollo específicos para su ámbito de competencia, en que indican en detalle cómo cumplirán sus responsabilidades en relación con el plan nacional de desarrollo general.

La incorporación de la migración y de la protección y asistencia a las personas migrantes vulnerables en las estrategias de desarrollo más amplias, como los planes nacionales de desarrollo, promueve la adopción de un enfoque coherente, en lugar de las intervenciones fragmentadas y no coordinadas. Un componente fundamental de esa incorporación es la determinación del modo en que la migración puede contribuir al logro de los objetivos del plan nacional de desarrollo o de los planes sectoriales. Por ejemplo, la migración laboral puede ayudar a mitigar el desempleo, lo que podría ser un objetivo de un plan nacional de desarrollo. Otro componente esencial es la determinación de los modos en que los problemas de desarrollo que se pretende resolver con el plan nacional repercuten en la migración. Por ejemplo, la falta de servicios sociales puede empujar a las personas migrantes a emprender viajes migratorios arriesgados en busca de esos servicios, exponiéndolos así a la violencia, la explotación y el abuso. La finalidad fundamental de la incorporación de la protección y asistencia a las personas migrantes vulnerables en los instrumentos generales de planificación nacional, como los planes sectoriales y los planes nacionales de desarrollo, debería ser mejorar el acceso y eliminar los obstáculos a la protección y los servicios existentes para las personas migrantes vulnerables, y promover un enfoque más coherente y coordinado de la atención de sus necesidades.

Lo ideal es que el proceso de incorporación de la migración y de las necesidades de las personas migrantes vulnerables tenga lugar cuando se elaboren los planes sectoriales y el plan nacional de desarrollo. Durante este proceso, es importante determinar cómo se integrarán las cuestiones fundamentales en las reuniones, consultas, decisiones y documentos sobre el plan nacional de desarrollo y los planes sectoriales.

La incorporación de la migración en los planes sectoriales y en el plan nacional de desarrollo puede no ser adecuada en todos los contextos nacionales. Antes de determinar si vale la pena ese esfuerzo, deberían analizarse los siguientes aspectos:

- ¿Tiene el país una población grande de personas migrantes? ¿Consta esa población de hombres y mujeres, o predomina en ella un solo sexo? Esta población puede comprender a las personas migrantes, las personas

migrantes en tránsito o las personas migrantes que vivan en el extranjero. ¿Es relativamente pequeña la proporción de la población afectada directa o indirectamente por la migración? ¿Cuáles han sido los patrones de migración recientes?

- ¿Es la migración un fenómeno común? ¿Se observan cambios en los patrones migratorios?
- ¿Qué tipos de experiencias tienen las personas migrantes? ¿Son vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso? ¿Se respetan sus derechos humanos? ¿Afecta la experiencia migratoria del mismo modo a los hombres que a las mujeres?
- ¿Hacen las personas migrantes transferencias financieras o remesas importantes? ¿Representan esas transferencias una proporción considerable del PIB?
- ¿Se vislumbran posibles efectos, positivos o negativos, de esas tendencias migratorias, por ejemplo, problemas en los sectores que utilizan personal cualificado (debido al “éxodo intelectual”), cambios o tensiones a nivel social/comunitario, o cambios en los ingresos tributarios o en la demanda de servicios públicos?
- ¿Es la migración un tema prominente en los debates públicos o políticos? ¿Obtendría el país algún tipo de provecho si la gestionara de manera más eficaz?
- ¿Existe voluntad política o interés en aprovechar la migración para el desarrollo?²⁸

El gobierno nacional tendrá la última palabra con respecto a la necesidad o no de incorporar la migración en las políticas generales y, si lo considera necesario, debería designar un coordinador nacional que dirija el proceso. El coordinador debería ser un funcionario gubernamental de alto nivel con responsabilidades en algunos aspectos de la elaboración o aplicación de la política migratoria. También puede nombrarse un equipo o grupo de trabajo de apoyo, que podría estar integrado por funcionarios gubernamentales de diversos sectores, personal de otras instancias interesadas, como las Naciones Unidas y la sociedad civil, miembros del mundo académico y representantes de las propias personas migrantes.

A continuación, deberá prepararse una evaluación del país que describa su situación migratoria, incluidos los factores de riesgo y de protección de las personas migrantes a nivel estructural. Las plantillas elaboradas para los perfiles migratorios (véase la sección sobre el material de consulta) pueden servir de guía en la realización de esta evaluación. En paralelo o como parte de esta evaluación del país, pueden efectuarse análisis sectoriales para determinar cómo se vincula la migración con cada sector en particular. El cuadro presentado a continuación ayuda a decidir si es necesario analizar un determinado sector con más detalle:

Sector	Cuestiones que se deben examinar
Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Puede la emigración atribuirse a la falta de oportunidades de participación en los procesos de adopción de decisiones políticas? • ¿Pueden la migración y el desplazamiento forzados atribuirse a la inexistencia de mecanismos de solución de conflictos? • ¿Alientan la corrupción, la falta de transparencia y la ausencia de una administración pública eficiente la migración de los nacionales? ¿Afectan estos factores a la capacidad del Estado de gestionar la migración? • ¿Es la falta de una protección jurídica adecuada un factor que induce a emigrar? • ¿Están los nacionales que emigran y las personas inmigrantes bien informados sobre sus derechos y obligaciones en calidad de personas migrantes? • ¿Es la inexistencia de legislación y de un marco de políticas migratorias un factor que ponga a las personas migrantes en situación de vulnerabilidad durante el viaje? ¿Hay diferencias asociadas al género o a la edad en la vulnerabilidad de las personas migrantes debido al marco de políticas migratorias existente o a la ausencia de un marco de ese tipo? ¿Afecta ese marco a la vida familiar y laboral de las personas migrantes una vez llegados a su destino? • ¿Impide la falta de reconocimiento de los derechos de propiedad y de los regímenes tributarios la contribución a la economía de las personas migrantes y de quienes retornan a la economía?
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Favorecen las limitadas oportunidades de empleo en la economía formal la emigración del país? • ¿Se observan tendencias a la emigración que se relacionen específicamente con las limitadas oportunidades de empleo para las mujeres y los jóvenes? • ¿Hay puestos vacantes que creen una demanda de mano de obra extranjera? ¿Está influyendo este factor en la inmigración? • ¿Cubre el sector informal algunas de sus necesidades recurriendo a personas migrantes irregulares o a personas migrantes que han sido objeto de la trata con fines laborales?

28 Ibid.

Protección social	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Favorecen el mayor acceso a la protección social y la mejor calidad de esta en otros lugares la emigración del país? • ¿Es la falta de acceso a la protección social y a redes de seguridad un factor que induzca a padres, madres, hijos e hijas a migrar? • ¿Son la protección social y las redes de seguridad existentes en el país (o su ausencia) factores que eviten (fomenten) la migración de los padres, madres, hijos e hijas que desean migrar? • ¿Contribuyen las transferencias de dinero condicionadas, que aumentan los ingresos del hogar y el acceso de los niños, niñas o adolescentes a los servicios de educación y salud, a reducir la migración a otros países? • ¿Contribuye la existencia o inexistencia de planes de portabilidad de las pensiones y las prestaciones de la seguridad social a alentar/desincentivar la migración de retorno al país?
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Favorecen el mayor acceso a la atención de salud y la mejor calidad de esta en otros lugares la emigración del país? • ¿Alientan las condiciones de empleo (horas de trabajo, infraestructura y trayectorias profesionales) y los sueldos del sector sanitario la emigración de los profesionales de la salud?
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Son el mayor acceso a la educación para los hijos e hijas y la mejor calidad de esta en otros países factores que induzcan a los padres y madres a emigrar (o inmigrar)? • ¿Alientan las condiciones de empleo (número de niños o niñas por clase, infraestructura, oportunidades de carrera) y los sueldos la migración de los maestros y profesores?
Crecimiento económico	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo influyen las pautas de crecimiento del país en los patrones migratorios? Por ejemplo, ¿eleva el crecimiento la confianza de los habitantes y ralentiza la emigración? ¿Aumenta el crecimiento el atractivo del retorno para la diáspora? • ¿Cómo afectan las tasas de crecimiento de los países vecinos y de los principales países de destino y de origen a los patrones migratorios?
Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es la falta de desarrollo agrícola un factor que propicie la migración? ¿Se debe esto a problemas de distinto tipo en las zonas rurales, incluida la falta de desarrollo infraestructural, o a problemas relacionados con el derecho a las tierras/la propiedad/la sucesión, por ejemplo? • ¿Ha reducido la introducción de nuevas tecnologías la necesidad de mano de obra, conduciendo al desempleo y la pobreza de las poblaciones rurales? ¿Es este un factor de expulsión que induce a migrar? • ¿Existe una intensificación de la agricultura que aumente la necesidad de mano de obra y atraiga a personas migrantes extranjeros?
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Representa la calidad de la infraestructura en el país un incentivo para la inmigración o la emigración (por ejemplo, porque grandes sectores de la población tienen o no acceso a infraestructura y servicios de calidad)? • ¿Representan el mayor acceso a infraestructura y la mejor calidad de esta en otros lugares un incentivo para la emigración del país?

Una evaluación específica de cada sector debería luego indicar los vínculos de ese sector con la migración. Por ejemplo, los siguientes son vínculos entre el sector de la infraestructura y la migración:

- La infraestructura puede ser un determinante decisivo de la migración. La falta o la dificultad de acceso a infraestructura pública (caminos, electricidad, escuelas, hospitales, viviendas, infraestructura agrícola como el riego) en un país dado puede constituir un factor que impulse a migrar, ya sea porque las personas migrantes piensan que pueden obtener acceso a esa infraestructura en un centro urbano o en el extranjero, o porque esperan poder ganar dinero y enviarlo a sus familias para que tengan acceso a la educación o a una vivienda mejor, entre otras cosas.
- La infraestructura puede ser también un factor de atracción, si las personas migran en respuesta a las oportunidades de trabajo en la construcción o en obras de mantenimiento en centros urbanos o en el extranjero.
- La gran afluencia de personas migrantes, especialmente en los entornos urbanos, puede sobrecargar la infraestructura existente y conducir a la degradación de las condiciones de vida en las zonas poco atendidas, como los barrios de tugurios.
- Las remesas que las personas migrantes envían a casa aumentan el PIB global, lo que puede utilizarse para apoyar proyectos de mejora de la infraestructura pública de escuelas, hospitales, caminos, electricidad, abastecimiento de agua y saneamiento. Sin embargo, el tipo de impacto de la infraestructura en la migración, y los vínculos entre ambas, están muy condicionados por el contexto y dependen, entre otras cosas, del sistema tributario existente

y de que el país en desarrollo pueda sacar provecho de los ingresos de sus nacionales en el extranjero (o de las nuevas personas migrantes que lleguen a trabajar al país).

- Los grupos de la diáspora pueden invertir en proyectos de infraestructura pública en sus comunidades de origen. En algunos casos, esto ha sido respaldado por políticas; varios países han ofrecido incentivos para que las personas migrantes aúnen y canalicen sus remesas hacia proyectos de desarrollo de infraestructura en sus comunidades de origen. Para ello es posible, por ejemplo, apoyar alianzas con “asociaciones de oriundos”, es decir, con organizaciones de personas migrantes en el país de destino que se unen para ayudar a sus comunidades de origen²⁹.

Una vez preparada una visión nacional global del panorama de la migración, deben seleccionarse los objetivos y metas estratégicos que se incluirán en los planes sectoriales o en el plan nacional de desarrollo. Por ejemplo, un órgano de planificación nacional puede haber determinado que el aumento del empleo es una meta importante del plan nacional de desarrollo. Pero si la evaluación de la migración en el país indica que son los bajos sueldos, más que la falta de empleo, los que están empujando a las personas a emigrar en situaciones de vulnerabilidad, la meta adecuada, que incorporaría las necesidades de las personas migrantes vulnerables, sería promover el empleo bien remunerado.

El equipo de tareas encargado de la incorporación trabajará luego en todas las etapas que lleven a la redacción del plan nacional de desarrollo y de los planes sectoriales, incluidos los talleres de preparación y los documentos temáticos que aporten información para la elaboración de esos planes.

Gestión de la migración en tiempos de crisis

La incorporación de la migración en la planificación para situaciones de crisis supone considerar no sólo las consecuencias humanitarias de las crisis sino también las que se relacionan con la gestión de la migración. Básicamente, ayuda a gestionar la migración durante las situaciones de crisis, porque incluso en los momentos álgidos de estas es necesario gestionar las fronteras, proteger a las personas contra todo daño y prestar servicios. Sin embargo, la planificación para las situaciones de crisis no suele integrar la dinámica de la migración en los esfuerzos de preparación más amplios. La incorporación de la migración en la planificación de las crisis ayuda a atender a las necesidades tanto de las poblaciones móviles vulnerables como de las comunidades afectadas.

Las herramientas de gestión de la migración pueden complementar la respuesta humanitaria. Por ejemplo, la gestión de fronteras humanitaria ayuda a establecer robustos sistemas de gestión de fronteras y de la inmigración que facilitan el movimiento de personas en las situaciones de crisis. Las intervenciones de lucha contra la trata de personas en situaciones de emergencia ayudan a prestar asistencia y protección a las víctimas de trata, evitando al mismo tiempo que las poblaciones afectadas por las crisis se vuelvan vulnerables a este fenómeno. La movilización de la diáspora —para proporcionar competencias y otros recursos en apoyo de la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo de los países en situaciones de crisis o de transición— es otra importante herramienta de gestión de la migración³⁰.

La incorporación de la migración en la planificación para situaciones de crisis debería realizarse cuando hayan ocurrido o puedan ocurrir los siguientes tipos de crisis:

1. Crisis con patrones complejos de movilidad interna y consecuencias a largo plazo para la recuperación;
2. Crisis que provoquen movimientos transfronterizos de personas no amparadas de jure o de facto por la protección internacional;
3. Crisis que impongan nuevas demandas a los sistemas de gestión de la migración (necesidad de una gestión de fronteras humanitaria, de asistencia consular de emergencia, de sistemas de remisión robustos o de lucha contra la trata de personas);
4. Situaciones de crisis que causen retornos masivos a los países de origen, con sus consecuencias a largo plazo.

Además, debe procederse a una planificación específica cuando haya personas migrantes internacionales atrapados en una situación de crisis en un país de destino o de tránsito. De hecho, es importante reducir la vulnerabilidad de las personas migrantes en los países afectados por situaciones de crisis, ya sea que se deban a un conflicto o a un desastre natural. Las personas migrantes pueden también contribuir a la resiliencia de las comunidades y las sociedades, y sus competencias y conocimientos pueden ayudar a diseñar y aplicar actividades de reducción del riesgo de desastres. Las personas migrantes tienen necesidades específicas, pero también la capacidad demostrada de conseguir recursos y apoyo para superar las crisis. La Iniciativa Migrantes en Países en Crisis (MICIC) ha elaborado el siguiente conjunto de directrices que ayudan a incorporar la migración en la preparación para situaciones de crisis³¹:

29 Grupo Mundial sobre Migración, *Mainstreaming Migration into Development Planning: A Handbook for Policy Makers and Practitioners*. Disponible en <https://publications.iom.int/es/books/mainstreaming-migration-development-planning-handbook-policy-makers-and-practitioners>.

30 MIGOF MC/2355.

31 https://micicinitiative.iom.int/sites/micicinitiative/files/document/micic_guidelines_spanish_web_17_10_2016.pdf.

- **Directriz 1: Seguimiento de la información relativa a los conflictos y los desastres naturales, y las posibles incidencias en las personas migrantes.** Es importante considerar los datos sobre el riesgo de desastres naturales a nivel local, nacional y regional, y cotejar esta información con la relativa a la ubicación y las características de las personas migrantes para elaborar estrategias de preparación y respuesta adecuadas.
- **Directriz 2: Recopilación e intercambio de información sobre personas migrantes.** Por ejemplo, los sistemas de registro de los ciudadanos en el extranjero pueden ayudar a los países de origen a ponerse en contacto con sus nacionales en caso de crisis y proporcionarles información sobre la asistencia disponible. El tratamiento de todos los datos recopilados debe garantizar la privacidad, confidencialidad y seguridad de las personas migrantes.
- **Directriz 3: Habilitación de las personas migrantes para que puedan valerse por sí mismas, y ayudar a sus familias y comunidades durante y después de situaciones de crisis.** Si los derechos de las personas migrantes se protegen antes de las situaciones de crisis y no hay obstáculos al acceso a la información y los servicios básicos, será más probable que las personas migrantes no se vean afectadas de manera desproporcionada por las crisis. Además, durante una situación de crisis es importante separar las medidas de control de la inmigración de las medidas de prestación de asistencia humanitaria, para que las personas migrantes irregulares puedan tener el mismo acceso al apoyo y la protección.
- **Directriz 4: Incorporación de las personas migrantes en los sistemas de prevención, preparación y respuesta en situaciones de emergencia.** Los países pueden establecer plataformas que faciliten la participación de las personas migrantes en el diseño y la aplicación de sistemas de prevención, preparación y respuesta en situaciones de emergencia para asegurarse de que las respuestas no pasen por alto a las personas migrantes y sus necesidades particulares.
- **Directriz 5: Participación de las personas migrantes en los planes de contingencia e integración de sus necesidades y capacidades.** Las personas migrantes y la sociedad civil deben participar en los planes de contingencia, por ejemplo, en los ejercicios de simulacros de emergencias.
- **Directriz 6: Comunicación eficaz con las personas migrantes.** Deben establecerse plataformas de comunicación para ayudar a las personas migrantes a entender los riesgos que entraña la situación de crisis y dónde y cómo obtener asistencia. La divulgación de información puede correr a cargo de la sociedad civil; la inclusión de las redes de las personas migrantes, de la diáspora y de las entidades religiosas puede ser particularmente eficaz, sobre todo para las personas migrantes irregulares.
- **Directriz 7: Concertación previa de acuerdos para la coordinación a fin de aprovechar los puntos fuertes y fomentar la confianza.** Los acuerdos entre múltiples interesados, como los de reubicación y evacuación que definen las funciones y responsabilidades de numerosos asociados, pueden evitar la duplicación de esfuerzos.
- **Directriz 8: Fortalecimiento de la capacidad y enseñanzas extraídas con miras a la respuesta en situaciones de emergencia y las operaciones consecutivas a situaciones de crisis.** Esto puede incluir la capacitación de los primeros actuantes y del personal consular, intercambios entre pares y corrientes de fondos con fines específicos.

Apoyo a la migración segura y regular

La falta de oportunidades de migración segura y regular es considerada por muchos un factor que aumenta la vulnerabilidad de las personas migrantes a la violencia, la explotación y el abuso, ya que con frecuencia induce a las personas que se disponen a migrar a hacerlo por medios inseguros e irregulares. Esto se reconoce en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, en que se fija el objetivo de aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular (objetivo 5).

Hay cuatro vías principales de migración regular: la migración laboral y la contratación de personas trabajadoras migrantes; la admisión y permanencia en el país por motivos humanitarios o de otra índole; la reunificación familiar; y la migración por motivos de estudio.

Migración laboral y contratación de personas trabajadoras migrantes

Las personas trabajadoras migrantes, especialmente las que están en situación irregular, son vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso. La contratación de estos trabajadores se considera una esfera particular del proceso de migración laboral que plantea grandes retos en materia de protección y que puede conducir a un aumento de la vulnerabilidad. La comunidad internacional ha venido solicitando que se establezcan procedimientos de contratación más éticos para la migración laboral, e incluyó este aspecto también en el Pacto Mundial para la Migración. Por ejemplo, el objetivo 6 de este Pacto es “facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente”. A través de este objetivo, la comunidad internacional se ha comprometido a “examinar los mecanismos de contratación existentes para asegurar[se] de que sean justos y éticos y para proteger a todas las personas trabajadoras migrantes contra cualquier forma de explotación y abusos con el fin de garantizar el trabajo decente y maximizar las contribuciones socioeconómicas de las personas migrantes en los países tanto

de origen como de destino”³². El Pacto Mundial para la Migración se basa en varias iniciativas de las Naciones Unidas destinadas a reforzar las prácticas de contratación, entre ellas los Principios generales y directrices para la contratación equitativa, de la OIT, los Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos, de las Naciones Unidas, y el Sistema Internacional de Integridad en la Contratación (IRIS), de la OIM.

Como se declara en el Pacto Mundial para la Migración, una forma importante de lograr esto es establecer políticas y leyes que supervisen la contratación, o reforzar las ya existentes. La siguiente es una lista de las intervenciones mencionadas en el Pacto que es importante tener en cuenta al elaborar intervenciones a un nivel superior para proteger a las personas migrantes vulnerables. Estas intervenciones pueden aplicarse a los marcos de políticas, leyes y reglamentos de los países de origen y de destino de las personas trabajadoras migrantes, según proceda, así como a los acuerdos laborales bilaterales (véase el [recuadro más adelante](#)).

- 1. Prohibir que los agentes de contratación y empleadores cobren o traspasen honorarios de contratación u otros gastos a las personas trabajadoras migrantes.** Los honorarios de contratación excesivos son un factor de riesgo de trata de personas, servidumbre por deudas, explotación y trabajo forzoso. El endeudamiento causado por los honorarios de contratación puede inducir a las personas trabajadoras a aceptar condiciones de trabajo abusivas, poniéndolos en situación de vulnerabilidad a los fenómenos mencionados. Además, los agentes y las agencias de contratación pueden estar también directamente implicados en redes delictivas de trata de personas que se benefician de la explotación de las personas trabajadoras migrantes³³. El Principio 1 de las Normas del IRIS afirma que todos los costos relacionados con la contratación deben ser absorbidos por los empleadores y no por las personas trabajadoras migrantes³⁴. Lamentablemente, los trabajadores poco cualificados tienen que pagar por lo general los costos del empleo en el extranjero, lo que no ocurre con los trabajadores muy cualificados. Un ingeniero empleado por una empresa petrolera internacional no tendrá normalmente que pagar su viaje, sus documentos de inmigración ni ningún otro costo relacionado con la contratación, mientras que las personas que buscan trabajo en el empleo doméstico pueden tener que pagar los honorarios de una agencia de contratación privada, así como los costos del viaje, los documentos de inmigración, los reconocimientos médicos y otras gestiones.
- 2. Garantizar que las personas trabajadoras migrantes reciban un contrato escrito.** Sin un contrato escrito, las personas trabajadoras migrantes son sumamente vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso. Las condiciones de trabajo que aceptaron en el momento de la contratación pueden resultar ser muy diferentes cuando comienza el período de empleo. Si no tiene en sus manos un contrato escrito, el trabajador migrante no tendrá forma alguna de remitirse a las condiciones acordadas o de exigir cuentas al agente de contratación o empleador. Como mínimo, los contratos escritos deben estar redactados en un idioma que el trabajador entienda y detallar los términos y condiciones del empleo, con inclusión de la naturaleza del trabajo que deberá realizarse, las tarifas que se pagarán y los arreglos correspondientes, las horas de trabajo, las vacaciones y otras licencias, y todas las deducciones salariales legales y prestaciones de empleo previstas en la legislación nacional³⁵.
- 3. Promulgar y aplicar leyes nacionales que castiguen las violaciones de los derechos humanos y laborales, especialmente en los casos de trabajo forzoso y trabajo infantil.** Las sanciones penales y administrativas impuestas deben ser adecuadas para disuadir a otros de perpetrar esas violaciones en el futuro.
- 4. Permitir que las personas migrantes cambien de empleador.** La obligación de las personas migrantes de seguir trabajando para un mismo empleador es un conocido factor de riesgo de violencia, abuso y explotación. En caso de daños, el migrante no puede partir y queda expuesto a condiciones análogas a la esclavitud.
- 5. Prohibir la confiscación de los contratos de trabajo o los documentos de identidad de las personas migrantes, o su retención no consensuada.** Sin documentos de viaje y de identidad, el trabajador migrante no podrá zafarse de una situación de explotación, por ejemplo, abandonando el país en que esté expuesto a ese daño. Si los trabajadores no tienen acceso a sus documentos cuando lo solicitan y sienten que no pueden abandonar su empleo, puede hablarse de una situación de trabajo forzoso³⁶.
- 6. Otorgar a las personas trabajadoras migrantes contratadas los mismos derechos y protecciones laborales de que gocen todas las personas trabajadoras del sector correspondiente.** Los principales aspectos en este sentido son los derechos a gozar de: a) condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias; b) igualdad de remuneración por trabajo de igual valor; c) libertad de reunión y asociación pacíficas; y d) el más alto nivel posible de salud física y mental, para lo cual se requieren mecanismos de protección salarial, un diálogo social y la posibilidad de afiliarse a sindicatos.

32 Pacto Mundial para la Migración, objetivo 6.

33 UNODC, *The role of recruitment fees and abusive and fraudulent practices of recruitment agencies in trafficking in persons* (2015), página 1. Disponible en www.unodc.org/documents/human-trafficking/2015/15-05035_ebook-_Recruitment_Fees.Agencies.pdf.

34 Principle 1, Prohibition of Recruitment Fees, IRIS Standard. Disponible en <https://iris.iom.int/iris-standard>.

35 Principle 3: Respect for Transparency of Terms and Conditions of Employment, IRIS Standard. Disponible en <https://iris.iom.int/iris-standard>.

36 Institute for Human Rights and Business, “Fees and IDs” Tackling recruitment fees and confiscation of workers’ passports.” Available at www.ihrb.org/pdf/2013-09-06_IHRB_Fees-and-IDs-Report.pdf.

La capacidad del gobierno de supervisar el sector de la contratación también debería considerarse prioritaria, ya que los Estados tienen la responsabilidad primordial de la protección de sus ciudadanos y de los no nacionales que se encuentren en su territorio. Los inspectores de trabajo desempeñan un papel particularmente importante tanto en los países de origen como en los de destino. En los primeros, pueden vigilar las prácticas de contratación de personas migrantes y velar por que reciban un contrato escrito y no se les cobren honorarios de contratación. Además, pueden cerciorarse de que las personas migrantes estén bien informadas sobre sus derechos y obligaciones con respecto al empleador y al agente de contratación. En el país de destino, los inspectores de trabajo pueden vigilar las condiciones de empleo efectivas, con inclusión de las condiciones de seguridad en el lugar de trabajo y el número de horas trabajadas, y verificar que las personas trabajadoras migrantes reciban su remuneración.

Por consiguiente, la capacitación de los inspectores de trabajo es esencial tanto en los países de origen como en los de destino. La capacitación debería abarcar temas como los derechos de las personas trabajadoras migrantes, los marcos jurídicos nacionales e internacionales con respecto al derecho laboral y a los derechos humanos, las principales dificultades para obtener acceso a las poblaciones de personas migrantes, y cómo remitirlas a servicios de asistencia y protección. Los ministerios de relaciones exteriores también cumplen una función importante en los países de destino, y con frecuencia son el primer punto de contacto para las personas migrantes en caso de violencia, explotación y abuso; por lo tanto, los funcionarios consulares también deberían recibir capacitación en los temas mencionados. Además, puede prestarse asistencia técnica a los departamentos gubernamentales encargados de supervisar la contratación y las condiciones de empleo de las personas trabajadoras migrantes. Esta asistencia puede incluir apoyo para elaborar procedimientos operativos estándar y desarrollar bases de datos y otros mecanismos que faciliten la supervisión.

Todas las medidas encaminadas a lograr una contratación ética y el bienestar de las personas migrantes vulnerables deberían incluir fuertes componentes de cooperación. Por ejemplo, la colaboración con el sector privado, incluidos los empleadores, las agencias de contratación privadas y los subcontratistas, es esencial. También debería reforzarse la cooperación transnacional entre los gobiernos de los países de origen y de destino, en particular mediante la concertación de acuerdos bilaterales de migración laboral (véase el recuadro siguiente). La cooperación regional, como la que tiene lugar en los procesos consultivos regionales sobre migración, es otro elemento útil. Estos foros regionales ofrecen una oportunidad adecuada para examinar las buenas prácticas y los retos compartidos.

Asimismo, deberían establecerse programas para empoderar a las personas trabajadoras migrantes y sus familias proporcionándoles información exacta, posibilidades de adquirir competencias y servicios de preparación antes de la partida, durante el empleo y después del retorno. Por ejemplo, antes de partir, las personas trabajadoras migrantes deberían recibir una orientación completa y armonizada sobre el país al que tengan previsto migrar. Esto debería incluir información sobre las prácticas y costumbres en ese país, los servicios bancarios y otros servicios financieros disponibles, los procedimientos aplicables en caso de emergencia y la forma de acceder a servicios como la asistencia sanitaria y el apoyo consular. De ser necesario, debería proporcionárseles capacitación a fin de que partan con las competencias requeridas para encontrar empleo y realizar su trabajo.

Acuerdos bilaterales de migración laboral

Los acuerdos bilaterales de migración laboral son un tipo específico de cooperación bilateral en la migración laboral que puede mejorar la situación de la contratación y el bienestar de las personas trabajadoras migrantes. Estos acuerdos reportan beneficios tanto a los países de envío como a los de recepción. Para los países de envío, son un medio de garantizar los derechos de las personas trabajadoras migrantes. Más concretamente, estos países pueden abogar por la inclusión de cláusulas que prevengan la exposición de las personas trabajadoras migrantes a la violencia, el abuso y la explotación, y que mitiguen los efectos cuando el daño ya esté hecho. Por ejemplo, los acuerdos podrían mencionar específicamente algunos de los aspectos clave de la protección señalados en la sección anterior, como el derecho de las personas trabajadoras migrantes a conservar su pasaporte o a recibir un contrato escrito. Los acuerdos bilaterales de migración laboral permiten a los países negociar sueldos y condiciones de vida y de seguridad laboral adecuados para sus nacionales en el extranjero.

Los acuerdos bilaterales de migración laboral pueden ayudar a los países de envío a establecer corrientes de migración más seguras y regulares. Al fijar los sectores y cupos autorizados, permiten a los gobiernos mejorar la eficacia de la selección, la capacitación y el despliegue de las personas trabajadoras migrantes. Además, estos acuerdos pueden ayudar a combatir el éxodo intelectual, si incluyen cláusulas específicas sobre el retorno de esos trabajadores. Para los países receptores, son un medio de colmar las brechas en el mercado de trabajo. El hecho de tener procedimientos definidos en estos acuerdos ayuda también a preparar a las instituciones y la sociedad civil de los Estados para responder a los casos de abuso, violencia y explotación que se produzcan. Ya se trate de países de envío o de recepción, los acuerdos bilaterales de migración laboral son una forma de combatir la migración irregular estableciendo vías organizadas y regulares para la migración por motivos de trabajo.

Los países deben ser conscientes también de algunos retos que plantea la elaboración, negociación, aplicación y supervisión de los acuerdos bilaterales de migración laboral. Por ejemplo, estos acuerdos suelen ser procesos a largo plazo, cuya negociación requiere una gran inversión de tiempo y puede llevar muchos años. Además, conciernen a múltiples interesados en ambos países (como los Ministerios de Trabajo, Relaciones Exteriores, Interior y Justicia o los Procuradores Generales, y posiblemente los sindicatos y las organizaciones patronales). Asimismo, su aplicación puede no ser fácil de vigilar, sobre todo en lo que respecta a la protección de las personas trabajadoras migrantes en el extranjero. Por ejemplo, las condiciones de vida de las personas trabajadoras domésticas son particularmente difíciles de controlar, ya que es frecuente que estas personas migrantes vivan en casa de sus empleadores y las viviendas privadas no pueden ser sometidas a inspecciones de trabajo. Es fundamental que los empleadores del país de destino colaboren en la aplicación y supervisión de los acuerdos bilaterales de migración laboral, y que se establezcan mecanismos para exigirles cuentas si no los respetan.

La siguiente es una lista de componentes que deberían figurar en un acuerdo bilateral de migración laboral :

Admisión

1. Lista de las autoridades gubernamentales competentes
2. Mecanismos de intercambio de información
3. Personas migrantes en situación irregular

Contratación y partida

4. Notificación de las oportunidades de trabajo
5. Confección de una lista de candidatos/as
6. Preselección de los candidatos/as
7. Selección final de los candidatos/as
8. Propuesta de candidatos/as por los empleadores (posibilidad de que el empleador proporcione directamente el nombre de la persona que se contratará)
9. Reconocimiento médico
10. Documentos de entrada
11. Permisos de residencia y de trabajo
12. Transporte al país de destino de las personas trabajadoras migrantes

Contrato de empleo y otras disposiciones sobre la situación jurídica del migrante en el país de destino

13. Contrato de empleo
14. Condiciones de empleo
15. Mecanismos de solución de conflictos
16. Función de los sindicatos y la negociación colectiva
17. Seguridad social
18. Remesas
19. Provisión de alojamiento
20. Reunificación familiar

Regreso al país de origen

21. Retorno y reintegración

Administración del acuerdo y su aplicación

22. Actividades de organizaciones sociales y religiosas
23. Establecimiento de una comisión conjunta (para vigilar la aplicación del acuerdo)
24. Validez y renovación del acuerdo
25. Jurisdicción aplicable

Cuando sea posible, los acuerdos bilaterales de migración laboral deberían incluir mecanismos para identificar, remitir a los servicios adecuados y prestar asistencia a las personas trabajadoras migrantes que sean objeto de violencia, explotación y abuso.

37 OSCE, OIT y OIM, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination* (Ginebra y Viena, 2007). Disponible en www.osce.org/eea/19242?download=true. OIT, OIM y OSCE, *Compendium of Good Practice Policy Elements in Bilateral Temporary Labour Arrangements* (2008). Disponible en www.unhcr.org/50aa5cfc9.pdf. J. Rispoli, "Bilateral Labour Agreements", taller de capacitación de la OIM sobre migración laboral y sistemas de información sobre el mercado de trabajo, Kampala (Uganda), 16 a 18 de julio de 2014.

Admisión y permanencia en el país por motivos humanitarios o de otra índole

A veces, las personas se ven forzadas u obligadas a migrar debido a situaciones de crisis en sus propios países, por ejemplo, a raíz de conflictos, desastres naturales, o efectos del cambio climático o de la degradación ambiental. Para esas circunstancias, los Estados pueden prever la admisión de personas migrantes en su territorio mediante visados humanitarios, patrocinos privados, permisos de trabajo temporales u otros mecanismos. Los Estados de una misma región pueden colaborar para establecer acuerdos de admisión recíproca o mutua, en virtud de los cuales las personas de un país que se encuentren en esas circunstancias podrán buscar refugio en países vecinos, sobre la base de la reciprocidad.

Estos acuerdos facilitan los movimientos regulares, limitando así la necesidad de las personas migrantes de recurrir a los servicios de traficantes u otras personas que podrían aprovecharse de sus situaciones de vulnerabilidad.

Las víctimas de trata de personas y otras personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso deberían tener también posibilidades de ser admitidos en el país al que hayan llegado y de permanecer en él para poder recibir servicios de asistencia y protección.

Reunificación familiar

Numerosos Estados tienen programas de reunificación familiar, que permiten a las personas residentes legalmente en él tramitar la llegada de familiares que se encuentren en otro país. Los programas de reunificación familiar son una vía importante de protección de los derechos de las personas migrantes, ya que promueven el ejercicio del derecho a la vida familiar y el interés superior del niño. Normalmente, los Estados imponen condiciones a los programas de reunificación familiar, especificando, entre otras cosas, cuáles parientes tienen derecho a acogerse a ellos, y los tipos y niveles de recursos, por ejemplo, el alojamiento y los ingresos u otros recursos financieros, requeridos para mantener al familiar que llegue al país. En general, los Estados deberían tratar de establecer estos programas, especificar claramente los requisitos —ojalá mínimos— para la participación, y tramitar las solicitudes de manera equitativa y rápida.

Migración por motivos de estudio

Muchas personas migran en busca de oportunidades de educación, ya sea para sí mismas o para sus hijos. Esta búsqueda de posibilidades de instrucción es manipulada con frecuencia por tratantes de personas u otros que explotan el deseo de una educación de buena calidad. El ofrecimiento de oportunidades regulares de estudio en otros países, por ejemplo, mediante acuerdos bilaterales y multilaterales, no sólo promueve los derechos a la educación, sino que también reduce los incentivos para la migración insegura e irregular.

Lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes

La trata de personas y el tráfico de las personas migrantes son componentes importantes de las experiencias de violencia, explotación y abuso de las personas migrantes. Las personas víctimas de la trata son, por definición, personas explotadas, mientras que las personas migrantes que recurren a los servicios de traficantes son víctimas frecuentes de actos de violencia, explotación y abuso durante el proceso de traslado ilegal al otro país.

Los programas de lucha contra la trata se estructuran a menudo en torno al paradigma de las “3P”: prevención, protección y procesamiento. Su objetivo es reflejar las medidas propugnadas en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Los programas de prevención procuran abordar el problema de la trata por el lado de la oferta y de la demanda. En lo que respecta a la oferta, pueden realizarse campañas de información pública y de sensibilización específica para informar tanto a la población en general como a los grupos más expuestos a la trata sobre lo que es este fenómeno, cómo adoptar medidas para protegerse y cómo notificar los casos de sospecha de trata. Por el lado de la demanda, la labor se centra en los usuarios de los bienes y servicios producidos por personas que han sido objeto de la trata, por ejemplo, mediante las campañas de consumo ético y las campañas destinadas a reducir la demanda de servicios sexuales de personas que puedan ser forzadas a prestarlos. El objetivo de las campañas que se centran en la demanda es reducir el número de personas que compran o utilizan esos servicios, para provocar de ese modo una disminución de las ganancias de los tratantes y del número de personas sometidas a la trata para generar esos bienes y servicios.

Sin embargo, hasta la fecha, hay pocos indicios de que estos programas de sensibilización conduzcan a una reducción de la trata³⁸. Los esfuerzos de prevención de este fenómeno se están concentrando cada vez más en abordar los factores que llevan a emprender una migración peligrosa e irregular, así como los factores sociales, políticos y económicos más generales que impulsan la demanda y la oferta de personas objeto de trata, y en trabajar con el sector privado para promover la contratación ética y las cadenas de suministro libres de trata.

38 http://icat.network/sites/default/files/publications/documents/16-10273_ICAT_toolkit.pdf.

Los programas de protección tienen por finalidad identificar a las personas víctimas de trata, proteger sus derechos y facilitar su recuperación. Estos programas suelen concentrarse en atender las necesidades de las víctimas de trata y de las personas a su cargo aplicando el enfoque de la gestión de casos. En la [Parte 2](#) figura un examen detallado de este enfoque, que se aplica no sólo a las personas víctimas de trata sino a todas las personas migrantes sometidas a la violencia, la explotación y el abuso.

Los programas de procesamiento de los casos de trata de personas se ocupan directamente de los autores de delitos de trata en el marco de la justicia penal. Comprenden la elaboración de marcos legislativos para hacer frente a la trata de personas, lo que incluye la tipificación del delito de trata y de otros delitos conexos; el fomento de la capacidad de los funcionarios e instituciones encargados de hacer cumplir la ley para que puedan aplicar las leyes de lucha contra la trata y proteger a las víctimas y los testigos; y las medidas de cooperación internacional en materia de justicia penal.

En la sección sobre el material de consulta se remite a otras obras referentes a los programas de prevención, protección y procesamiento en relación con la trata de personas.

Hasta ahora, los programas de lucha contra el tráfico ilícito de migrantes se han dedicado principalmente a perseguir a los traficantes, pese a que el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, de las Naciones Unidas, especifica las medidas de protección y asistencia que deberán ofrecerse a las personas que hayan sido objeto de tráfico, lo que incluye la protección contra la violencia. Sin embargo, en los últimos años, el elevado número de muertes relacionadas con el tráfico de migrantes³⁹ y el aumento del tráfico de menores migrantes no acompañados o separados⁴⁰ han dejado en claro la necesidad de incorporar el prisma de la protección en los programas de lucha contra el tráfico de migrantes. Por consiguiente, un programa completo de lucha contra el tráfico de migrantes debería:

- alentar la ratificación del protocolo contra el tráfico, o la adhesión a él, y la aplicación de todas sus medidas, incluidas las relativas a la asistencia y la protección;
- respaldar la prestación de servicios de asistencia y protección adaptados específicamente a las necesidades de los niños objeto del tráfico, junto con el fomento de la capacidad de las autoridades de inmigración y de los organismos encargados de hacer cumplir la ley de velar por el interés superior del niño;
- aplicar enfoques integrales para combatir el tráfico a lo largo de las rutas en que se practique, incluyendo a los países de origen, de tránsito y de destino;
- abordar los factores que influyen en la oferta y en la demanda, así como los que impulsan a migrar de forma insegura e irregular;
- promover las vías de migración regular, como medio de reducir el recurso a los servicios de tráfico;
- dotar a las comunidades de origen de información exacta, como medio de reducir el recurso a los servicios de tráfico;
- estudiar la posibilidad de respaldar medios de sustento alternativos para quienes estén implicados en operaciones de tráfico o puedan llegar a estarlo;
- mejorar las respuestas del sector de la justicia penal a nivel nacional y la cooperación regional e internacional a ese respecto;
- combatir la corrupción; y
- mejorar la recopilación, el análisis y el uso de datos para orientar la elaboración de respuestas eficaces⁴¹.

En la sección sobre el material de consulta se remite a otras obras referentes a los programas de lucha contra el tráfico ilícito de migrantes.

Protección social

La existencia de sistemas robustos de protección social, que incluyan niveles mínimos o pisos de protección social⁴², es fundamental para reducir las vulnerabilidades que atrapan a las personas en situaciones de explotación (véase más información sobre la protección social y los sistemas de protección en la Parte 2). En ausencia de esos sistemas, las personas y familias pueden recurrir a opciones arriesgadas, como el trabajo infantil, el endeudamiento a intereses usurarios o la aceptación de empleos de alto riesgo. Incluso cuando existen planes de protección social, las personas trabajadoras migrantes, especialmente las personas migrantes irregulares y las que trabajan en el sector informal, suelen quedar excluidos de ellos. Por lo tanto, es importante ampliar la seguridad social básica de modo que

39 <https://missingmigrants.iom.int/>.

40 www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glosom/GLOSOM_2018_web_small.pdf.

41 *Ibid.*

42 Los pisos de protección social son conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que, como mínimo, deberían proporcionar a las personas que lo necesiten, durante toda la vida, el acceso a la atención de salud esencial y la seguridad de un ingreso básico que, juntos, permitan acceder efectivamente a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional. Véase www.ilo.org/secsoc/%20areas-of-work/policy-development-and-applied-research/%20social-protection-floor/lang-ja/index.htm.%2046. La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), de la OIT proporciona un marco fundamental para garantizar la protección social de todas las personas.

cubra a estas categorías de trabajadores, para reducir su vulnerabilidad a la violencia, la explotación y el abuso. Los instrumentos que contribuyen a lograr los niveles mínimos de protección social son, por lo general, las prestaciones por discapacidad, los subsidios de desempleo, las prestaciones del régimen de pensiones y por familiares e hijos a cargo, y el acceso a la atención de salud⁴³.

Un aspecto de particular importancia para las personas migrantes es la portabilidad de las prestaciones sociales. Con frecuencia, las personas trabajadoras migrantes tienen problemas para acceder a las prestaciones de la seguridad social, porque los derechos de seguridad social suelen relacionarse con el período de empleo o residencia en un país determinado⁴⁴. Las personas migrantes pueden perder esas prestaciones cuando abandonan el país de origen, y sin embargo no tener acceso o no poder contribuir a un plan de prestaciones en el país de destino.

El establecimiento de mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas es uno de los 23 objetivos del Pacto Mundial para la Migración. En dicho Pacto, la comunidad internacional se compromete “a prestar asistencia a los trabajadores migrantes, sea cual sea su cualificación, para que puedan acceder a la protección social en los países de destino y aprovechar la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas aplicables en sus países de origen o cuando decidan trabajar en otro país”⁴⁵.

Una herramienta útil para garantizar las prestaciones sociales de las personas trabajadoras migrantes son los tratados de seguridad bilaterales, así como los acuerdos regionales o multilaterales. Estos acuerdos deberían abarcar las pensiones, la atención de salud y otras prestaciones adquiridas. Un acuerdo regional de seguridad social muy conocido es el de la Unión Europea, en virtud del cual los ciudadanos de sus países miembros tienen derecho a la protección social en todos los demás países de la UE⁴⁶. Estas disposiciones pueden integrarse también en otros acuerdos pertinentes, como los acuerdos bilaterales de migración laboral. Además, tanto el país de acogida como el país de envío pueden adoptar medidas unilaterales. Por ejemplo, un país de acogida puede ofrecer las prestaciones de la seguridad social a las personas trabajadoras migrantes en su territorio, y un país de envío puede mantener las prestaciones de sus personas trabajadoras migrantes mientras vivan en el extranjero. Algunos países, entre ellos la India, Filipinas y Sri Lanka, han establecido fondos de protección de los trabajadores en el extranjero que ofrecen prestaciones sociales a estos trabajadores y, a veces, a sus familias⁴⁷.

Promoción del trabajo decente y de la rendición de cuentas del sector privado

La oferta insuficiente de oportunidades de trabajo decente y de medios de sustento, o el acceso insuficiente a ellos, pueden aumentar la vulnerabilidad a la violencia, la explotación y el abuso al dificultar la satisfacción de las necesidades de las personas y de sus familias u hogares y, de ese modo, inducirlos a incurrir en comportamientos de riesgo para conseguir un ingreso. Esto se combina con el hecho de que el uso del trabajo forzoso o en condiciones de explotación es visto a menudo como “una práctica de gestión viable para muchas empresas, pese a su condena universal como práctica poco ética y, en realidad, penalizada en la mayoría de las jurisdicciones y en el derecho internacional”⁴⁸. Diversos factores, entre ellos el deseo de maximizar las ganancias y de reducir los costos y los tiempos, pueden inducir a los proveedores a explotar a los trabajadores mediante el pago de salarios bajos o incluso el trabajo forzoso, horas extraordinarias no remuneradas o la subcontratación no autorizada, todo lo cual aumenta la vulnerabilidad de los trabajadores y sus familias u hogares a la violencia, la explotación y el abuso. Los puntos flacos en los marcos administrativos y jurídicos con escasa capacidad de aplicación coercitiva hacen que estas prácticas no sean detectadas y queden impunes en muchos casos. Las personas migrantes están particularmente expuestas a estas prácticas de explotación por diversos motivos, como su situación irregular, idioma o cultura, la discriminación social y la competencia con las personas trabajadoras locales.

En el contexto del trabajo decente, la exposición de las personas migrantes a la violencia, la explotación y el abuso tiene sus raíces en la vulnerabilidad social y económica de las personas, los trabajadores y sus familias. Las medidas de reglamentación y aplicación públicas y privadas son esenciales, pero por sí solas no bastan. Los estudios indican que los siguientes elementos son importantes para mitigar la vulnerabilidad a la violencia, la explotación y el abuso entre las personas migrantes en busca de un trabajo decente: los cambios a nivel estructural, particularmente en el acceso a los sistemas de protección social, incluidos los niveles mínimos de protección social; los derechos a organizarse y a la negociación colectiva; la contratación ética; el apoyo a la conducta empresarial responsable; y la promoción de la migración segura⁴⁹.

43 Véanse, por ejemplo, *Informe mundial sobre el trabajo infantil: Vulnerabilidad económica, protección social y lucha contra el trabajo infantil* (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2013); y A.C. Dammert, J. de Hoop, E. Mvukiyehe y F. C. Rosati, *Effects of public policy on child labor: current knowledge, gaps, and implications for program design*. Documento de trabajo del proyecto titulado “Understanding Children’s Work” (UCW, Roma, marzo de 2017).

44 OSCE, OIT y OIM, *Handbook*, página 6.

45 Pacto Mundial para la Migración, objetivo 22.

46 OSCE, OIT y OIM, *Handbook*, página 156

47 OIM, *Labour Migration Management Assessment: Uganda* (Ginebra, 2014). Disponible en <https://publications.iom.int/books/labour-migration-management-assessment-uganda>.

48 A. Crane, *Modern Slavery as a Management Practice: Exploring the Conditions and Capabilities for Human Exploitation*, *Academy of Management Review* (2013), 38(1):49.

49 *Erradicar el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas en las cadenas mundiales de suministro*.

Las iniciativas pueden girar en torno al apoyo a los gobiernos para que exijan cuentas a las empresas, al trabajo con estas para que apliquen la debida diligencia y a la educación de los consumidores sobre el consumo ético.

Iniciativas gubernamentales para apoyar y vigilar la conducta empresarial responsable

Los Estados tienen un deber de protección, con dimensiones jurídicas y de política. El derecho internacional dispone que los Estados tienen el deber de proteger a los individuos que se encuentren en su territorio o bajo su jurisdicción contra violaciones de los derechos humanos no atribuibles al Estado, y que esta obligación se extiende a la protección contra los abusos cometidos por entidades comerciales⁵⁰. Para ello pueden recurrir a lo siguiente:

Legislación y reglamentos sobre la debida diligencia en materia de derechos humanos

La legislación sobre la transparencia de la cadena de suministro, que exige a las empresas la comunicación pública de las medidas adoptadas para reducir los riesgos de efectos adversos en toda la cadena de suministro, puede ser una buena herramienta para exigir cuentas a las empresas y reducir al mínimo las prácticas de explotación laboral. Esta legislación puede ser amplia —y abarcar todas las esferas de la conducta empresarial responsable y las empresas de todos los sectores— o centrarse en un sector particular o, específicamente, en el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas⁵¹.

Aunque la reglamentación puede ser un aliciente poderoso para que las empresas apliquen la debida diligencia, la proliferación de las normas que se espera que cumplan puede también crear retos para las empresas que operen a nivel mundial y que tengan que responder a expectativas diferentes. Las concepciones divergentes de lo que constituye la debida diligencia en la práctica también pueden ser un problema, incluso entre los gobiernos⁵². El establecimiento de una mayor coherencia y claridad en las obligaciones y las normas que se espera que cumplan las empresas de todo el mundo será importante para nivelar el terreno de juego y aliviar la carga de las empresas en la promoción de cadenas de suministro sostenibles. Por consiguiente, los gobiernos deberían velar por que las iniciativas nacionales se ajusten a los instrumentos y herramientas internacionales, como los Principios Rectores de las Naciones Unidas, las Directrices de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) o la Declaración tripartita de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las orientaciones correspondientes.

La orientación de los gobiernos sobre el alcance y el uso de las diferentes herramientas para incentivar a las empresas a combatir los fenómenos del trabajo forzoso y el trabajo infantil en sus operaciones es fundamental para su aplicación efectiva. Por último, son esenciales también el control y la supervisión del cumplimiento de las iniciativas nacionales por parte de los gobiernos, para evitar que no pasen de ser un simple trámite burocrático para las empresas.

Dado que los gobiernos figuran entre los mayores consumidores debido a su adquisición de bienes y servicios, la legislación y las políticas de adquisición pública socialmente responsable pueden incentivar a las empresas a afrontar el problema de la explotación laboral en sus cadenas de suministro y las relaciones empresariales. Además, los gobiernos pueden velar por que los acuerdos comerciales y de inversión establezcan normas que obliguen a las empresas a actuar responsablemente, por ejemplo, imponiendo restricciones y sanciones a los bienes fabricados mediante prácticas de explotación laboral.

Fortalecimiento de la inspección del trabajo

En el ámbito laboral, el control del cumplimiento se basa a menudo en recursos civiles contra las prácticas laborales injustas, y no se vincula en modo alguno con el sistema de justicia penal. El reconocimiento de que las prácticas de explotación laboral pueden pasar a constituir delitos, en particular el delito de trata de personas es importante. Los inspectores de trabajo deben ser capaces de detectar los indicadores de la trata con fines de explotación laboral y remitir los casos a la policía, cuando corresponda. Además, los esfuerzos deberían apuntar al cumplimiento estratégico general, y no sólo a la aplicación coercitiva. Este enfoque alienta y capacita a los inspectores y los dota de una amplia discreción para lograr con el tiempo que las empresas aprendan a respetar las normas, “tratando las violaciones como meros síntomas y buscando sus causas básicas en las prácticas tecnológicas o empresariales subyacentes”⁵³.

Otro enfoque consiste en integrar sistemáticamente a las organizaciones de trabajadores en un control conjunto del cumplimiento de las normas laborales. Este enfoque parte de la premisa de que los trabajadores son los mejor

50 Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, de 2007. Disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/4/35>.

51 *Erradicar el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas en las cadenas mundiales de suministro*.

52 Referencia al informe reciente de A. Ruhmkorf acerca de las diferentes repercusiones legales de los modelos legislativos nacionales sobre la debida diligencia en Europa.

53 M. Piore y A. Schrank, *Root-Cause Regulation: Protecting Work and Workers in the 21st Century* (Harvard University Press, 2018) 4, citado en *Literature Review on the Governance of Work*, Dra. Tess Hardy y Sayomi Ariyawansa, Centro de Empleo y Relaciones Laborales, Facultad de Derecho de Melbourne, encargado por la Unidad de Derecho del Trabajo y Reforma (LABOURLAW) de la OIT, octubre de 2018, página 24.

situados para detectar las infracciones, y sus organizaciones, las instancias más adecuadas para aprovechar esta información, y trata estas competencias como un complemento valioso para reforzar la capacidad del Estado⁵⁴.

La debida diligencia de las empresas

Según el informe “Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para ‘Proteger, Respetar y Remediar’”, las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos. Para ello pueden aplicar la debida diligencia, cumpliendo con el derecho nacional e internacional y gestionando el riesgo de violación de los derechos humanos, a fin de evitarlo.

Esencialmente, la debida diligencia en materia de derechos humanos entraña “una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, la integración de las conclusiones, y la actuación al respecto; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas”⁵⁵, y debe “abarcar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que la empresa haya provocado o contribuido a provocar a través de sus propias actividades, o que guarden relación directa con sus operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales”⁵⁶.

La debida diligencia basada en el riesgo es el proceso por el que las empresas determinan, previenen y mitigan los riesgos relacionados con los derechos humanos y laborales —incluidos el trabajo forzoso, la trata de personas y el trabajo infantil— en todas sus operaciones y en la cadena de suministro, y rinden cuentas al respecto. Mediante este proceso, las empresas procuran determinar la probabilidad y gravedad de los riesgos de trabajo infantil, trabajo forzoso y otras prácticas laborales de explotación en sus propias operaciones y a lo largo de sus cadenas de suministro sobre la base de sus fuentes de abastecimiento, productos y modelos de negocio. De este modo, las empresas pueden elaborar y aplicar medidas específicas para eliminar, prevenir y mitigar esos riesgos.

La Guía de la OCDE de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable (Guía), aprobada en 2018, ofrece a las empresas apoyo práctico en la aplicación de las Directrices para las empresas multinacionales de la OCDE. La aplicación de estas recomendaciones ayuda a las empresas a evitar o reducir los efectos adversos relacionados con los trabajadores, los derechos humanos, el medio ambiente, el soborno, los consumidores y la gobernanza empresarial que puedan derivarse de sus operaciones, de las cadenas de suministro y de otras relaciones empresariales.

En la práctica, el proceso de debida diligencia de las empresas comprende seis pasos fundamentales: 1) incorporar la conducta responsable de las empresas en las políticas y los sistemas de gestión; 2) determinar y evaluar los riesgos de efectos negativos en las operaciones, las cadenas de suministro y las relaciones empresariales; 3) eliminar, prevenir o mitigar los efectos adversos; 4) hacer un seguimiento de la implementación y de los resultados; 5) informar sobre cómo se han abordado los efectos; 6) ofrecer reparación o colaborar en ella, cuando proceda.

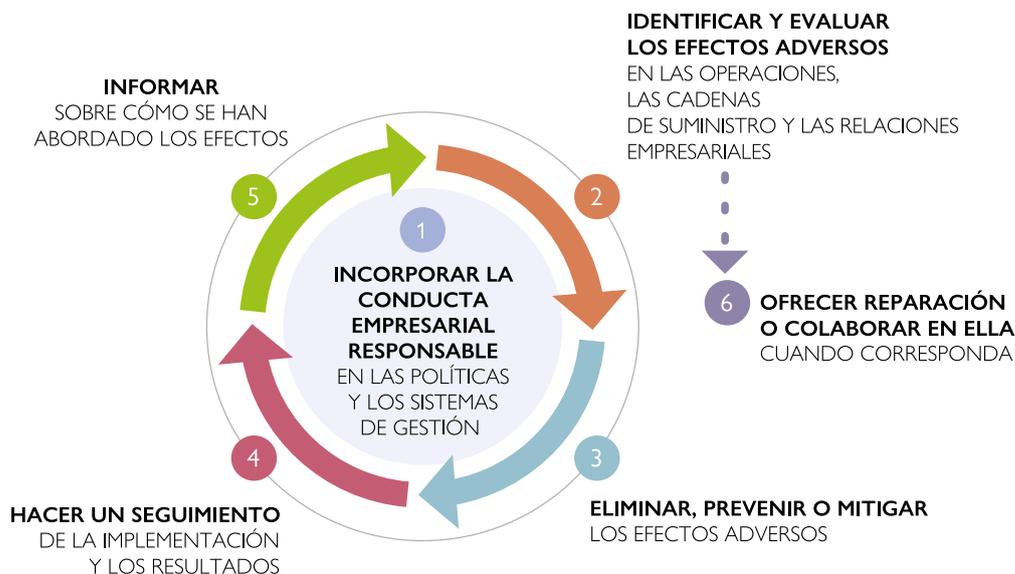


Figura 5.3

Proceso de debida diligencia y medidas de apoyo

Fuente: Guía de la OCDE de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable.

54 Literature Review on the Governance of Work, Dra. Tess Hardy y Sayomi Ariyawansa, Centro de Empleo y Relaciones Laborales, Facultad de Derecho de Melbourne, encargado por la Unidad de Derecho del Trabajo y Reforma (LABOURLAW) de la OIT, octubre de 2018, página 24.

55 Principios Rectores de las Naciones Unidas, Principio 17.

56 *Ibid.*

Reparación

El acceso a una reparación es una parte importante de la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos en sus actividades y relaciones empresariales. La reparación es “un intento de corregir un error, de rectificar, en la medida de lo posible, una injusticia”⁵⁷. El término se refiere tanto al proceso como al resultado de la rectificación de las violaciones de los derechos humanos y sus efectos. Una reparación puede incluir “una disculpa, la restitución, la rehabilitación, una indemnización financiera o no financiera y sanciones punitivas (penales o administrativas), así como la prevención de nuevos daños mediante, por ejemplo, mandamientos judiciales o garantías de no repetición”⁵⁸.

Las empresas pueden colaborar con agentes estatales y no estatales y contribuir activamente a la reparación, ya sea proporcionando la solución al agravio o participando en la reparación por medios legítimos.

El elemento central de la garantía del acceso a la reparación son los mecanismos judiciales. Sin embargo, también los mecanismos administrativos, legislativos o no judiciales de otro tipo desempeñan un papel crucial. Por ejemplo, las Directrices de la OCDE comprenden un mecanismo especial de denuncias sobre la conducta de las empresas.

Consumo ético y responsable

Aunque los Estados y las empresas tienen la responsabilidad principal de proteger y respetar los derechos humanos en la economía privada, los consumidores también desempeñan una función importante en la eliminación de las prácticas de explotación. Los gobiernos, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil tienen asimismo la función de educar a los consumidores con respecto a la conducta responsable de las empresas y a los modos en que ellos mismos pueden contribuir a eliminar la explotación laboral.

Las transgresiones de las empresas deben darse a conocer al público, del mismo modo que el caso de las empresas que operan de forma responsable, para que los consumidores puedan adoptar decisiones fundamentadas. La creación de normas y etiquetas, como las de “comercio justo” y “sostenible”, también ayudan a los consumidores a adoptar decisiones éticas y responsables.

Además, los consumidores deben informarse por sí mismos sobre asuntos como los sectores y las marcas que tienen más probabilidades de utilizar el trabajo forzoso y la explotación laboral, y sobre las prácticas éticas en la actividad empresarial.

Los consumidores y sus decisiones pueden motivar a las empresas a combatir la explotación y las violaciones de los derechos humanos en sus cadenas de suministro y sus relaciones empresariales.

Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos

En 2008, las Naciones Unidas aprobaron el marco para “proteger, respetar y remediar” en relación con las empresas y los derechos humanos. El marco se basa en tres pilares: a) el deber del Estado de proteger contra las violaciones de los derechos humanos por terceros, incluidas las empresas; b) la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos; y c) un mayor acceso de las víctimas a un recurso efectivo.

En 2011, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, un conjunto de directrices que permiten poner en práctica el marco para “proteger, respetar y remediar” y definen con mayor detalle los principales deberes y responsabilidades de los Estados y las empresas con respecto a las violaciones de los derechos humanos que se relacionan con la actividad empresarial.

Promoción de la integración de las personas migrantes y la lucha contra la xenofobia y la discriminación

La integración de las personas migrantes es el proceso que conduce a la aceptación de estas personas por la sociedad, como individuos y como grupos. Es un proceso bidireccional de adaptación de las personas migrantes y de las sociedades de acogida y entraña la consideración de: a) los derechos y obligaciones de las personas migrantes y de la sociedad de acogida; b) el acceso a diferentes clases de servicios y al mercado laboral; y c) la determinación y el respeto de un conjunto central de valores que unen a las personas migrantes y a las comunidades de acogida en un propósito común.

57 Naciones Unidas, Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas (ICAT), *Providing Effective Remedies for Victims of Trafficking in Persons* (Viena y Nueva York, Naciones Unidas, 2016).

58 <https://globalnaps.org/ungp/guiding-principle-25/>.

La integración de las personas migrantes se relaciona con los conceptos de la inclusión social y la cohesión social. La inclusión social se refiere a la inclusión de las personas migrantes y a su plena participación económica, social, cultural y política en las comunidades de acogida. La cohesión social se refiere a conceptos como la lucha contra la discriminación, la lucha contra la xenofobia y la promoción del entendimiento mutuo⁵⁹.

La integración de las personas migrantes, la inclusión social y la cohesión social son necesarias para reducir la vulnerabilidad de las personas migrantes a la violencia, la explotación y el abuso, ya que las tres combaten directamente las creencias, valores, actitudes, comportamientos, normas y prácticas sociales que son la causa básica de la discriminación y la xenofobia.

La integración se produce en los dominios público y privado, de forma intergeneracional y en los planos individual, familiar, comunitario y nacional⁶⁰. Los indicadores clave de la integración de las personas migrantes comprenden lo siguiente:

- La residencia permanente: ¿Con cuánta facilidad pueden las personas migrantes obtener la residencia permanente?
- El acceso a la nacionalidad: ¿Con cuánta facilidad pueden las personas migrantes obtener la ciudadanía?
- La lucha contra la discriminación: ¿Están todas las personas efectivamente protegidas contra la discriminación por motivos de raza, pertenencia étnica, religión, nacionalidad y otras condiciones en todas las esferas de la vida?
- La educación: ¿Responde el sistema educativo a las necesidades de los hijos e hijas de las personas migrantes?
- La reunificación familiar: ¿Con cuánta facilidad pueden las personas migrantes reunirse con sus familias?
- La salud: ¿Responde el sistema de salud a las necesidades de las personas migrantes?
- La movilidad en el mercado laboral: ¿Gozan las personas migrantes de igualdad de derechos y oportunidades en el acceso al empleo y la mejora de sus competencias?
- La participación política: ¿Tienen las personas migrantes derechos y oportunidades comparables de participación en la vida política?⁶¹

Así pues, la integración de las personas migrantes abarca varias de las cuestiones de política y esferas problemáticas antes examinadas. Las actividades y programas destinados a respaldar la integración de las personas migrantes pueden incluir lo siguiente:

- actividades de análisis y promoción de políticas, para evaluar el grado en que las políticas de los diferentes niveles de gobierno se ocupan de la integración de las personas migrantes de modo completo e integrado, y abogar por los cambios necesarios;
- esfuerzos de coordinación, como la clara determinación de las funciones y responsabilidades de diferentes sectores a distintos niveles, mediante la cartografía de las instituciones y la promoción del diálogo en todos los planos con vistas a aumentar el conocimiento mutuo de las prácticas de integración;
- la sensibilización de los funcionarios locales sobre sus cometidos relacionados con la integración de las personas migrantes, y el suministro de los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios para que puedan cumplir esas funciones;
- el trabajo con los proveedores de los servicios de salud, de educación y de otra índole para sensibilizarlos con respecto a los derechos de las personas migrantes a esos servicios, mejorar su capacidad de prestar servicios que tengan en cuenta la situación de las personas migrantes, y velar por que dispongan de los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios para atender a las personas migrantes y a las comunidades de acogida de manera equitativa;
- el trabajo con las personas migrantes a fin de ayudarlos a prepararse para una integración eficaz, por ejemplo, mediante la orientación previa a la partida y la enseñanza del idioma después de la llegada;
- la implicación de las comunidades locales en los esfuerzos de integración de las personas migrantes, por ejemplo, mediante la creación de oportunidades para una interacción regular de las personas migrantes con las comunidades de acogida y para que estas últimas vean y comprendan los beneficios —como la diversidad y las nuevas competencias— que puede reportarles la migración;
- el trabajo con el sector privado y los sindicatos para combatir la discriminación en el entorno laboral y la contratación;
- el trabajo con los miembros de los medios de comunicación, los dirigentes nacionales y locales y los representantes políticos para favorecer el diálogo social basado en la tolerancia y el respeto y otras medidas de lucha contra la xenofobia y la discriminación.⁶²

59 <https://migrationdataportal.org/themes/migrant-integration>.

60 www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf.

61 Migrant integration policy index 2015: [http://mipex.eu/home?news_type=All&&&page=330&countries\[0\]=29&tid_1\[0\]=58](http://mipex.eu/home?news_type=All&&&page=330&countries[0]=29&tid_1[0]=58).

62 Véanse https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/oecd_local_integration_migrants_en.pdf and www.iom.int/migrant-integration-0.

5.3 MATERIAL DE CONSULTA PARA LA PARTE 5

Material de consulta sobre creación de un entorno habilitador

Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *Guidance on Capacity Development: How to assess, support and monitor capacity development among partners in Swedish development cooperation* (2011)

<https://cdn.sida.se/publications/files/sida61352en-guidance-on-capacity-development.pdf>

Canadian CED Network, Public Policy Advocacy: A best practice guide (2013)

https://ccednet-rcdec.ca/sites/ccednet-rcdec.ca/files/ccednet/public_policy_advocacy_-_best_practices.pdf

FAO, Cómo diseñar intervenciones de fortalecimiento de capacidades asegurando su sostenibilidad.

www.fao.org/capacity-development/resources/practical-tools/design-capacity-development/es/

FAO, Módulos de aprendizaje sobre fortalecimiento de capacidades

www.fao.org/capacity-development/resources/fao-learning-material/learning-modules/es/

Learning Network on Capacity Development

<http://lencd.org/>

Naciones Unidas, Principles and Recommendations for Population and Housing Census

https://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/docs/P&R_Rev2.pdf

Naciones Unidas, Pulso Mundial. Harnessing Big Data for Development and Humanitarian Action

www.unglobalpulse.org/about-new

OCDE Development Co-operation Working Papers: Training and Beyond: Seeking Better Practices for Capacity Development (2011)

<https://dx.doi.org/10.1787/5kgf1nsnj8tf-en>

OIM, Data Protection Principles

https://publications.iom.int/system/files/pdf/iomdataprotection_web.pdf

OIM, Guidance on Referral Mechanisms for the protection of migrants vulnerable to violence, exploitation and abuse and of victims of trafficking (2019).

OIM, Guidance on Response Planning for migrants vulnerable to violence, exploitation and abuse (2019).

OIM, *More than Numbers: How Migration can Deliver Real Life Benefits for Governments and Migrants*

<https://publications.iom.int/books/more-numbers-how-migration-data-can-deliver-real-life-benefits-migrants-and-governments>

OIM, *Perfiles migratorios: Potenciar la utilidad del proceso*

https://publications.iom.int/system/files/pdf/migrationprofileguidesp_28jan2013_0.pdf

PNUD, *Desarrollo de Capacidades, Nota de Práctica* (2008)

www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/spanish/SP_Nota%20de%20Practica_Desarrollo%20de%20Capacidades.pdf

PNUD, *Desarrollo de Capacidades: Texto básico del PNUD*, Grupo de Desarrollo de la Capacidad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009)

www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/spanish/Capacity_Development_A_UNDP_Primer_Spanish.pdf

SCS Global Program y FHI360, *Capacity Development Interventions: A Guide for Program Designers* (2018)

www.ngoconnect.net/sites/default/files/2018-12/SCS%20Global_Capacity%20Development%20Interventions%20Guide_FINAL.pdf

Sonke Gender Justice Network, Conjunto de herramientas de promoción de políticas: cómo influir en las políticas públicas para la justicia social y la igualdad de género en África (2013)

www.girlsnotbrides.org/learning-resources/resource-centre/policy-advocacy-toolkit-how-to-influence-public-policy-for-social-justice-and-gender-equality-in-africa/

UNICEF, Advocacy Toolkit: A guide to influencing decisions that improve children's lives (2010)

www.unicef.org/cbsc/files/Advocacy_Toolkit.pdf

UNODC, Toolkit to Combat Trafficking in Persons –Tool 2.7 National Action Plans and Strategies
www.unodc.org/documents/human-trafficking/Toolkit-files/08-58296_tool_2-7.pdf

Young, E. y L. Quinn, *Making Research Evidence Matter: A Guide to Policy Advocacy in Transition Countries* (2012).
[Publicación electrónica – International Centre for Policy Advocacy]
<http://advocacyguide.icpolicyadvocacy.org>

Material de consulta sobre gobernanza de la migración

Marco de Gobernanza sobre la Migración (MIGOF)
www.iom.int/sites/default/files/about-iom/migof_brochure_a4_en.pdf

Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular
www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195

Material de consulta sobre incorporación de la migración en la política de desarrollo nacional

Grupo Mundial sobre Migración, *Mainstreaming Migration into Development Planning. A Handbook for Policy Makers and Practitioners*
<https://publications.iom.int/es/books/mainstreaming-migration-development-planning-handbook-policy-makers-and-practitioners>

Material de consulta sobre migración en tiempos de crisis

Iniciativa MICIC
<https://micicinitiative.iom.int/guidelines>

MICIC Directrices para la protección de las personas migrantes en países afectados por conflictos o desastres naturales
https://micicinitiative.iom.int/sites/micicinitiative/files/document/micic_guidelines_spanish_web_17_10_2016.pdf

OIM, Marco Operacional de la OIM en Situaciones de Crisis Migratoria, MC/2355
www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/MC2355-SP-Marco-Operacional-de-la-OIM-en-Situaciones-de-Crisis-Migratoria.pdf

OIM, *Migrants in Disaster Risk Reduction. Practices for Inclusion* (2017)
<https://publications.iom.int/books/migrants-disaster-risk-reduction-practices-inclusion>

Material de consulta sobre apoyo a la migración segura y regular

International Recruitment Integrity System (IRIS)
<https://iris.iom.int/>

Naciones Unidas, *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos*
www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

OIM, *International Migration and Development Training Modules, Facilitators Guide*
<https://publications.iom.int/books/international-migration-and-development-training-modules>

OIT, General principles and operational guidelines for fair recruitment
www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_536263.pdf

OIT, Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)
www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202

OSCE, OIT y OIM, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*
www.osce.org/secretariat/19242

Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular
www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195

Material de consulta sobre lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes

ICAT Pivoting toward the evidence

https://icat.network/sites/default/files/publications/documents/16-10259_Ebook.pdf

ICAT Toolkit

http://icat.network/sites/default/files/publications/documents/16-10273_ICAT_toolkit.pdf

OIM, Direct Assistance Handbook

https://publications.iom.int/system/files/pdf/iom_handbook_assistance.pdf

UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2018*

www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf

UNODC, *Global Study on Smuggling of Migrants 2018*

www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glosom/GLOSOM_2018_web_small.pdf

UNODC, *Manual para la lucha contra la trata de personas*

www.unodc.org/pdf/Trafficking_toolkit_Spanish.pdf

UNODC, *Manual sobre la lucha contra el tráfico ilícito de las personas migrantes*

www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/UNODC_2010_Toolkit_to_Combat_Smuggling_of_Migrants_ES.pdf

Material de consulta sobre protección social

Dammert, A.C., J. de Hoop, E. Mvukiyeye y F. C. Rosati, *The effects of public policy on child labor: Current knowledge, gaps, and implications for program design*. Working Paper: Understanding Children's Work Project (UCW), Roma, marzo de 2017.

OIT, *Informe mundial sobre el trabajo infantil: Vulnerabilidad económica, protección social y lucha contra el trabajo infantil* (Ginebra, 2013)

www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipec/documents/publication/wcms_178449.pdf

Material de consulta sobre promoción de un trabajo decente y rendición de cuentas del sector privado

Erradicar el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas en las cadenas mundiales de suministro

<http://mneguidelines.oecd.org/Erradicar-el-trabajo-infantil-el-trabajo-forzoso-y-la-trata-de-personas-en-las-cadenas-mundiales-de-suministro.pdf>

Naciones Unidas, Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas (ICAT), *Providing Effective Remedies for Victims of Trafficking in Persons* (Viena y Nueva York, 2016)

www.unodc.org/documents/human-trafficking/ICAT/ICAT_Policy_Paper_3_Providing_Effective_Remedies_for_Victims_of_Trafficking_in_Persons_2016.pdf

Naciones Unidas, Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/108/88/PDF/G0710888.pdf?OpenElement>

Naciones Unidas, *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos*, principio rector 17

www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

OIM, Directrices para la Reparación

https://publications.iom.int/system/files/pdf/remediation_guidelines_es.pdf

OIT, Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)

www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202

OIT, *Informe mundial sobre el trabajo infantil: Vulnerabilidad económica, protección social y lucha contra el trabajo infantil* (Ginebra, 2013)

www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipec/documents/publication/wcms_178449.pdf

Piore, M. y A. Schrank, *Root-Cause Regulation: Protecting Work and Workers in the 21st Century* (Harvard University Press, 2018) 4, citado en Literature Review on the Governance of Work, Dra. Tess Hardy y Sayomi Ariyawansa, Centro de Empleo y Relaciones Laborales, Facultad de Derecho de Melbourne, encargado por la Unidad de Derecho del Trabajo y Reforma (LABOURLAW) de la OIT, octubre de 2018, página 24.

Material de consulta sobre fomento de la integración de las personas migrantes y lucha contra la xenofobia y la discriminación

Combating xenophobic violence: A framework for action
www.humanrightsfirst.org/resource/combating-xenophobic-violence-framework-action

Migrant Integration Policy Index 2015
[http://mipex.eu/home?news_type=All&&&page=330&countries\[0\]=29&tid_1\[0\]=58](http://mipex.eu/home?news_type=All&&&page=330&countries[0]=29&tid_1[0]=58)

5.4 HERRAMIENTAS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS FACTORES ESTRUCTURALES

Introducción

El contexto comunitario y estructural proporciona el marco para entender e interpretar los factores individuales y familiares o del hogar. Los factores estructurales se refieren a las instituciones y condiciones políticas, económicas, sociales y ambientales más amplias, a nivel nacional, regional o internacional, que aumentan o disminuyen la probabilidad de que una persona sea objeto de violencia, explotación o abuso antes, durante o después de migrar. El conjunto de herramientas presentado en esta sección ofrece orientaciones sobre cómo evaluar la influencia de los factores estructurales en la vulnerabilidad de las personas migrantes mediante el formulario proporcionado.

El uso de las herramientas para la evaluación de los factores estructurales facilitará solo una parte de la información contextual necesaria para interpretar los factores individuales y familiares o del hogar, pues los factores comunitarios también son un elemento importante en este análisis contextual. En las Partes 2, 3 y 4, encontrará información sobre la evaluación de los factores individuales, familiares o del hogar y comunitarios.

Las herramientas para la evaluación de los factores estructurales están pensadas para ser utilizadas principalmente a nivel nacional o de país. Sin embargo, si hay variaciones importantes entre las distintas regiones de un país, puede ser necesario realizar un análisis aparte de cada región y combinar luego esas evaluaciones para obtener un cuadro completo de la situación de todo el país.

Este conjunto de herramientas contiene: a) un examen de los diferentes factores estructurales y del modo en que influyen en la vulnerabilidad; b) un formulario que permitirá reunir, estructurar y presentar la información necesaria para evaluar los efectos de los factores estructurales en la vulnerabilidad de las personas migrantes; y c) orientaciones sobre cómo aplicar y adaptar el formulario.

Factores estructurales

La lista de factores descritos en esta sección se basa en la documentación existente sobre la vulnerabilidad a la violencia, la explotación y el abuso, así como en los estudios realizados con ayuda del modelo de los determinantes de la vulnerabilidad de las personas migrantes elaborado por la OIM. Los factores estructurales examinados en esta sección pueden evaluarse utilizando el formulario del presente conjunto de herramientas.

Régimen político

El régimen político general de un país contribuye de manera importante a modelar las oportunidades de participación y organización políticas y de ejercicio efectivo de los derechos, también para las poblaciones vulnerables. En particular, un régimen político democrático ofrece normalmente oportunidades de reparación, de defensa de las personas sometidas a violencia, explotación y abuso, y de organización de las poblaciones vulnerables para su propia protección.

Para analizar este factor es preciso evaluar si están presentes los constituyentes básicos de un régimen democrático, es decir, si hay elecciones periódicas, libres y con garantías, una separación de poderes entre las ramas ejecutiva, judicial y legislativa, y una sociedad civil libre. También es necesario evaluar un elemento que por lo general forma parte del régimen democrático, pero que es particularmente relevante para las personas migrantes vulnerables: la libertad de circulación dentro del país y el derecho a salir de él. Una evaluación del régimen político sobre la base de estos distintos elementos permitirá concluir si el país tiene un régimen relativamente democrático o uno relativamente represivo o autoritario.

Gobernanza, incluida la prevalencia de la corrupción

Otro componente de la estructura política global de un país que reviste particular interés para la población vulnerable es una gobernanza sólida. Esto comprende: a) la existencia de instituciones que empleen a profesionales en sus ámbitos de competencia y que tengan procesos y procedimientos claros y funcionales; y b) la capacidad de estas instituciones de cumplir sus mandatos. La gobernanza sólida influye en la vulnerabilidad de las personas migrantes porque los procesos institucionales transparentes y capaces de rendir cuentas reducen la probabilidad de actos de violencia, explotación y abuso y mejoran las posibilidades de reparación, cuando se producen esos actos.

El análisis de este factor comprende una evaluación de la prevalencia de la corrupción, en que se determina, por ejemplo, si es o no frecuente que se exija un soborno para la prestación de los servicios públicos o que las personas bien conectadas reciban un trato especial en las instituciones públicas. Para ello hay que examinar: a) la transparencia de

los procesos institucionales, es decir, si se dan a conocer al público o no; b) la rendición de cuentas de las instituciones, es decir, si existe un sistema eficiente y abierto al público que permita obtener una reparación o la revisión de las medidas institucionales; y c) la capacidad de las instituciones de desempeñar sus funciones.

Estado de derecho y medidas orientadas al cumplimiento de la ley

Este factor tiene tres componentes: el marco jurídico, el sistema judicial y las fuerzas del orden. Los marcos jurídicos y sistemas judiciales adecuados ofrecen protección y oportunidades a las víctimas de la violencia, la explotación y el abuso, y la existencia de un sistema judicial adecuado está asociada también con menos casos de abuso e impunidad. Las prácticas adecuadas de las fuerzas del orden ofrecen protección contra la violencia, la explotación y el abuso y reducen la probabilidad de que las propias fuerzas del orden cometan estos actos.

Al evaluar el marco jurídico de un país, la atención debería centrarse en determinar si: a) es claro, transparente y capaz de rendir cuentas; b) incluye una legislación laboral que abarque las condiciones de trabajo y de remuneración, con disposiciones contra el trabajo forzoso y en condiciones de esclavitud; c) contempla sanciones contra la violencia, la explotación y el abuso; y d) trata en general a los no ciudadanos de manera menos favorable que a los ciudadanos.

En el caso del sistema judicial de un país, el análisis se centra en determinar su grado de independencia con respecto a los poderes ejecutivo y legislativo del Estado, si tiene una capacidad adecuada y si es accesible para las personas que no están bien relacionadas o que no tienen una condición socioeconómica elevada.

El análisis de las prácticas de las fuerzas del orden de un país busca determinar si los órganos encargados de hacer cumplir la ley tienen una capacidad adecuada, y si el uso excesivo de la fuerza o el abuso de poder por las fuerzas del orden es frecuente y/o se tolera, y en qué medida.

Respeto de los derechos humanos y otros derechos

Este factor considera los aspectos formales y prácticos del respeto de los derechos humanos y de otros derechos en el país, dado que ese respeto tiende a ser un buen indicador del grado de vulnerabilidad de las personas migrantes a la violencia, la explotación y el abuso.

El análisis de este factor comprende un examen del grado de adhesión del marco jurídico oficial del país a los derechos humanos y otros derechos (como la igualdad de género, los derechos del niño y las normas laborales internacionales) y una evaluación de la medida en que las normas institucionales y sociales respetan estos derechos en la práctica.

Prácticas de gestión de la migración

Las prácticas de gestión de la migración de un país influyen directamente en el modo en que se trata a las personas migrantes. Este factor abarca cinco dimensiones de esas prácticas: a) si los marcos de gestión de la migración se ajustan a las normas internacionales; b) si son previsibles; c) si son transparentes y claros; d) si ofrecen oportunidades regulares, diversas y fácilmente accesibles de emigración e inmigración; y e) si penalizan la migración. El análisis de estas dimensiones permite determinar la idoneidad del sistema global como base para evaluar si las personas migrantes o posibles migrantes pueden, en teoría, entender cómo migrar de manera segura y si en la práctica serán capaces de hacerlo de forma segura.

Normas sociales con respecto a la explotación y el abuso

Este factor evalúa las actitudes generales de la sociedad con respecto a la violencia, la explotación y el abuso. Para ello examina el grado de tolerancia de cada uno de estos fenómenos, por ejemplo, en qué medida las personas toleran que los padres o madres inflijan castigos corporales a sus hijos o hijas, que las personas migrantes reciban remuneraciones inferiores a las de los ciudadanos/as y lugareños/as, o que las personas trabajadoras domésticas deban trabajar más de ocho horas al día. También examina si las actitudes de la sociedad son diferentes cuando la víctima es una persona migrante.

Distribución regional del capital humano y económico

Este factor busca entender los patrones migratorios regionales mediante un examen comparativo del desarrollo económico y humano de cada país con respecto a sus vecinos, en particular evaluando si las oportunidades económicas y el nivel de vida son parecidos o inferiores a los de esos vecinos. Además, procura determinar cuáles son los principales países de origen y de destino de las personas migrantes y por qué, por ejemplo, si el motivo es un pasado de vínculos coloniales o radica en otros lazos históricos o culturales. Por último, evalúa si las principales actividades económicas del país se concentran en los sectores con una prevalencia más alta de violencia, explotación y abuso, como la construcción, la minería, la silvicultura, el sector textil y el trabajo doméstico.

Orientaciones para aplicar y adaptar la herramienta de evaluación de los factores estructurales

Propósito

Esta herramienta de evaluación tiene por objeto ayudar a evaluar la influencia de los factores estructurales en la vulnerabilidad de las personas migrantes a la violencia, la explotación y el abuso. Debería utilizarse junto con la herramienta de evaluación de los factores comunitarios (véase la [Parte 4](#)) para recabar información sobre el contexto en que las personas migrantes son vulnerables o resilientes a la violencia, la explotación y el abuso y, de esta forma, complementar la información reunida mediante los cuestionarios sobre los factores individuales y familiares o del hogar (véanse las [Partes 2 y 3](#)). Además, si esos datos se reúnen a lo largo del tiempo y se vinculan con los de otros países, se podrán comprender las tendencias más generales con respecto a las vulnerabilidades de las personas migrantes en una determinada región e incluso a nivel mundial. Ello podría servir de base para la programación de los gobiernos y de las organizaciones y los proveedores de servicios nacionales e internacionales.

Utilización de la herramienta de evaluación para reunir datos

Esta herramienta de evaluación sirve de guía para el proceso de recopilación de datos, permitiendo estructurarlo y presentar sus resultados en un formato estandarizado. Puede utilizarse en forma impresa o en formato electrónico. Los datos que se reúnan deberían traspasarse a una plataforma electrónica, a fin de asegurar su durabilidad y la posibilidad de emplearlos para entender los cambios a lo largo del tiempo y para efectuar comparaciones con otros contextos y lugares y, de ese modo, desarrollar una base de datos comprobados para el análisis a nivel nacional, regional o mundial.

A diferencia de los cuestionarios sobre los factores individuales y familiares o del hogar, que sirven para reunir datos en entrevistas con las personas migrantes o posibles migrantes y sus familias, esta herramienta de evaluación puede emplearse para reunir y estructurar los datos disponibles en diferentes fuentes u obtenidos mediante diferentes procesos de recopilación.

Entrevistas en grupo

La herramienta de evaluación puede utilizarse para realizar entrevistas en grupo a informantes clave que tengan un buen conocimiento del país estudiado y puedan analizar la situación general y determinar las tendencias, en lugar de centrarse en información subjetiva o no comprobada.

Las personas participantes en las entrevistas en grupo deberán seleccionarse sobre la base de su conocimiento de los conceptos sociológicos, económicos, políticos y ambientales, así como de las estructuras sociales, políticas, jurídicas y económicas vigentes en el país de que se trate. Un grupo adecuado de informantes podría incluir una combinación de académicos (de todos los sexos) expertos en la economía, la política y la sociología del país, y representantes de organizaciones de la sociedad civil, ONG (nacionales e internacionales), organizaciones internacionales, así como organismos de las Naciones Unidas, la OIM y el gobierno nacional o locales. El criterio fundamental es la diversidad en la composición del grupo de personas entrevistadas.

Las entrevistas en grupo son preferibles a las individuales cuando se desea combinar diferentes perspectivas y obtener una descripción más completa y matizada del país, induciendo a los participantes a llegar a un consenso colectivo sobre las respuestas a las preguntas. Cada entrevista debería incluir a entre tres y cinco participantes, ya que con un número inferior no se dispondrá de la diversidad de perspectivas requerida, y con un número superior será sumamente difícil alcanzar un consenso y lograr una participación equitativa de todas las personas entrevistadas. Deberían celebrarse por lo menos dos entrevistas en grupo, para poder realizar una triangulación que reduzca el impacto de los posibles sesgos en la ejecución del análisis.

Los grupos pueden convocarse para examinar los siete temas incluidos en la herramienta de evaluación, pero, dada la diversidad de estos temas, puede ser preferible convocar a grupos que se concentren sólo en los temas sobre los que estén especialmente bien informados. En este caso, los temas podrían agruparse como se indica a continuación, seleccionando a las personas participantes en función de los conocimientos pertinentes:

- Régimen político; gobernanza, incluida la prevalencia de la corrupción; y estado de derecho y prácticas de las fuerzas del orden: Los participantes deberían ser seleccionados sobre la base de su conocimiento del contexto político y podrían incluir, por ejemplo, a políticos y especialistas en ciencias políticas.
- Respeto de los derechos humanos y de otros derechos; y normas sociales con respecto a la explotación y el abuso: Los participantes podrían ser expertos en derechos humanos, activistas y sociólogos.
- Prácticas de gestión de la migración: Los participantes podrían incluir a especialistas en materia de migración procedentes de departamentos gubernamentales, organizaciones internacionales y el mundo académico.

- Distribución regional del desarrollo humano y económico: Este tema puede ser tratado por especialistas en cuestiones económicas o laborales.

En cualquier caso, cada tema debería ser examinado como mínimo por dos grupos.

Para un debate de grupo a fondo sobre un tema se requieren entre 30 y 90 minutos. Si se convoca un grupo para examinar los siete temas, se le estará pidiendo la dedicación de una cantidad de tiempo considerable. Las sesiones de debate deberían programarse teniendo esto en cuenta, por ejemplo, organizando una serie de sesiones más breves o dos sesiones más largas. En el caso de se convoquen grupos para examinar solo algunos temas, la sesión de debate debería durar entre una y dos horas.

Entrevistas individuales

También es posible realizar una serie de entrevistas individuales, si las entrevistas en grupo no son viables. Sin embargo, ello requerirá más tiempo y un mayor número de entrevistas, ya que las distintas personas informantes no se verán confrontadas con opiniones o perspectivas diferentes que provoquen una reflexión más profunda. La duración de cada entrevista individual variará en función de que se traten todos los temas o solo un subconjunto de ellos. En general, se estima que se requerirán entre 15 y 45 minutos para examinar cada tema. Dado que las entrevistas individuales no deberían durar normalmente más de 90 minutos, puede ser necesario programar dos entrevistas con cada informante. Cada tema debería tratarse con tres informantes como mínimo.

Estudio teórico

La información reunida en las entrevistas debería complementarse con un estudio teórico de los principales documentos y datos referentes a las características sociales, políticas, económicas, ambientales y de otra índole del país. Esto también proporcionará un mecanismo de triangulación y puede ayudar a complementar, validar o revisar la información obtenida en las entrevistas en grupo e individuales. En particular, es posible que la mejor forma de evaluar las cuestiones relativas a los marcos jurídicos y a la inclusión formal de los derechos humanos y otros derechos sea mediante un examen de los documentos jurídicos pertinentes (los textos de las leyes y de los tratados y convenciones de los que el país sea signatario o no). Otras fuentes de datos son los documentos de política de los gobiernos, los artículos de periódicos y revistas de prestigio, los informes de investigaciones, los documentos de análisis, los comentarios académicos, los informes de derechos humanos, los informes de las Naciones Unidas y las estadísticas nacionales.

Cumplimentación de la herramienta de evaluación

La mayoría de las preguntas requieren una calificación. Esta calificación debería basarse en los debates (o en el examen de documentos y datos) y el registro de la información más importante. En otras palabras, no es suficiente pedir simplemente una calificación y pasar a la pregunta siguiente. En cambio, cada pregunta debería ser objeto de debate; después de ello, se procurará llegar a un consenso sobre la calificación (en el caso de las entrevistas en grupo) y ese consenso se sintetizará con la observación obtenida de otras fuentes. El registro de la información más importante es necesario para justificar la calificación seleccionada. Por ejemplo, ante la pregunta en que se les pide que describan si hay libertad de prensa, las personas entrevistadas podrían afirmar que los periodistas son objeto de controles estrictos y que su trabajo debe ser aprobado por un censor; en tal caso, la respuesta debería ser “no”.

Una vez terminada la recopilación de datos, la información reunida debe sintetizarse, resumirse y evaluarse para obtener un conjunto combinado de respuestas verificado mediante las distintas fuentes. Para cada pregunta deberá señalarse la fuente de los datos utilizados en la elaboración de la respuesta combinada. Si la fuente de los datos es una entrevista (ya sea individual o en grupo), se darán los nombres y cargos de cada una de las personas participantes. Si la fuente de datos es un documento, se incluirá una cita completa del documento.

Adaptación y explicación de la herramienta de evaluación

A diferencia del caso de los cuestionarios sobre los factores individuales y familiares o del hogar, este formulario de evaluación no debería requerir ninguna adaptación sociocultural, ya que las personas entrevistadas serán informantes clave con conocimientos especializados y deberían estar abiertos a debatir temas sensibles. Sin embargo, podrían no estar familiarizados con todos los términos. Se recomienda que el/la entrevistador/a dé algunos ejemplos concretos de situaciones hipotéticas para orientar los debates.

Herramienta de evaluación de los factores estructurales

Tema 1: Régimen político

1.1 ¿Hay elecciones periódicas, libres y con garantías?

- Sí
- No
- En parte
- No se aplica

1.2 ¿Existe la separación de poderes entre las ramas ejecutiva, legislativa y judicial?

- Sí
- No
- En parte
- No se aplica

1.3 ¿Existe una sociedad civil libre?

- Sí
- No
- En parte
- No se aplica

1.4 ¿Hay libertad de circulación dentro del país y se puede salir de él?

- Sí
- No
- En parte
- No se aplica

1.5 ¿Hay libertad de prensa?

- Sí
- No
- En parte
- No se aplica

1.6 Sobre la base de las respuestas a las preguntas anteriores, ¿qué tipo de sistema político existe en este lugar?

- 1- Un régimen democrático
- 2- Un régimen que tiende a la democracia
- 3- Un régimen que tiende a la represión o el autoritarismo
- 4- Un régimen represivo o autoritario

Resumen::

Fuentes de información:

Tema 2: Gobernanza, incluida la prevalencia de la corrupción

2.1 ¿Cómo calificaría la prevalencia de la corrupción?

- 1- Muy baja
- 2- Relativamente baja
- 3- Relativamente alta
- 4- Muy alta

2.2 ¿Cuán transparentes son los procesos institucionales?

- 1- Muy transparentes
- 2- Relativamente transparentes
- 3- Relativamente poco transparentes u opacos
- 4- Muy poco transparentes o muy opacos

2.3 ¿Cómo calificaría el grado de rendición de cuentas de las instituciones?

- 1- Muy alto
- 2- Relativamente alto
- 3- Relativamente bajo
- 4- Muy bajo

2.4 ¿Cómo calificaría la capacidad de las instituciones de desempeñar sus funciones?

- 1- Muy alta
- 2- Relativamente alta
- 3- Relativamente baja
- 4- Muy baja

2.5 Sobre la base de las respuestas anteriores, ¿cuán sólida es la gobernanza en este lugar en general?

- 1- Sólida
- 2- Relativamente sólida
- 3- Relativamente débil
- 4- Muy débil

Resumen:

Fuentes de información:

Tema 3: Estado de derecho y prácticas de las fuerzas del orden

3.1 ¿Existen marcos jurídicos adecuados (claros, transparentes y capaces de rendir cuentas)?

Sí
No
En parte
No se aplica

3.2 ¿Incluye el marco jurídico del país un código de trabajo o una legislación laboral que abarque las condiciones de trabajo y de remuneración? ¿Contiene disposiciones específicas contra el trabajo en condiciones de esclavitud?

Sí
No
En parte
No se aplica

3.3 ¿Prevé el marco jurídico sanciones contra la violencia, la explotación y el abuso?

Sí
No
En parte
No se aplica

3.4 ¿Trata el marco jurídico a las personas no ciudadanas de manera menos favorable, en general, que a las personas ciudadanas?

Sí
No
En parte
No se aplica

3.5 Sobre la base de las respuestas a las preguntas anteriores, ¿cuán adecuados son los marcos jurídicos?

- 1- Adecuados (procesos claros y transparentes, sanciones claras contra la violencia, la explotación y el abuso, igualdad de trato de los no ciudadanos)
- 2- Mayoritariamente adecuados (procesos en su mayoría claros y transparentes, predominio de penas claras contra la violencia, la explotación y el abuso, trato casi igual de los no ciudadanos)
- 3- Mayoritariamente inadecuados (procesos poco transparentes, sanciones escasas o débiles contra la violencia, la explotación y el abuso, trato casi siempre desigual de los no ciudadanos)
- 4- Inadecuados (transparencia escasa o nula de los procesos, pocas o ninguna sanción contra la violencia, la explotación y el abuso, discriminación de los no ciudadanos)

3.6 ¿Es el sistema judicial independiente de los poderes ejecutivo y legislativo?

Sí
No
En parte
No se aplica

3.7 ¿Tiene el sistema judicial una capacidad adecuada?

Sí
No
En parte
No se aplica

3.8 ¿Es el sistema judicial accesible para todos?

- Sí
- No
- En parte
- No se aplica

3.9 Sobre la base de las respuestas a las preguntas anteriores, ¿cuán adecuado es el sistema judicial?

- 1- Adecuado (independiente y con gran capacidad, accesible para todos)
- 2- Mayoritariamente adecuado (en su mayor parte independiente, con buena capacidad y accesible para todos)
- 3- Mayoritariamente inadecuado (poca independencia, poca capacidad, dificultades de acceso según la condición socioeconómica)
- 4- Inadecuado (ninguna independencia, muy escasa capacidad, grandes dificultades de acceso según la condición socioeconómica)

3.10 ¿Tienen las fuerzas del orden una capacidad adecuada?

- Sí
- No
- En parte
- No se aplica

3.11 ¿Cuán común es el uso excesivo de la fuerza o el abuso de poder por parte de las fuerzas del orden?

- 1- Muy poco común
- 2- Relativamente poco común
- 3- Relativamente común
- 4- Muy común

3.12 Sobre la base de las respuestas a las preguntas anteriores, ¿cuán adecuadas son las prácticas de las fuerzas del orden?

- 1- Adecuadas (fuerzas del orden en su mayoría competentes y con alta capacidad, prevalencia muy baja del uso excesivo de la fuerza o el abuso de poder)
- 2- Mayoritariamente adecuadas (fuerzas del orden en su mayoría competentes y con buena capacidad, prevalencia relativamente baja del uso excesivo de la fuerza o el abuso de poder)
- 3- Mayoritariamente inadecuadas (fuerzas del orden con una competencia relativamente baja y poca capacidad, prevalencia relativamente alta del uso excesivo de la fuerza o el abuso de poder)
- 4- Inadecuadas (fuerzas del orden con muy escasa competencia y capacidad, prevalencia muy alta del uso excesivo de la fuerza o el abuso de poder)

Resumen:

Fuentes de información:

Tema 4: Respeto de los derechos humanos y otros derechos

4.1 ¿Están los derechos humanos formalmente incluidos en el marco jurídico?

Sí

No

En parte

No se aplica

4.2 ¿Hay otros derechos formalmente incluidos en el marco jurídico?

Sí

No

En parte

No se aplica

4.3 ¿Cuál es el grado de respeto de los derechos humanos y otros derechos en las normas institucionales?

1- Alto grado de respeto de los derechos humanos y otros derechos

2- Tendencia a respetar los derechos humanos y otros derechos

3- Tendencia a no respetar los derechos humanos y otros derechos

4- Bajo grado de respeto de los derechos humanos y otros derechos

4.4 ¿Cuál es el grado de respeto de los derechos humanos y otros derechos en las normas sociales?

1- Alto grado de respeto de los derechos humanos y otros derechos

2- Tendencia a respetar los derechos humanos y otros derechos

3- Tendencia a no respetar los derechos humanos y otros derechos

4- Bajo grado de respeto de los derechos humanos y otros derechos

Resumen:

Fuentes de información:

Tema 5: Prácticas de gestión de la migración

5.1 ¿Se ajustan los marcos de gestión de la migración a las normas internacionales?

Sí

No

En parte

No se aplica

5.2 ¿Cuán previsibles son los marcos de gestión de la migración?

1- Muy previsibles

2- En su mayor parte previsibles

3- En su mayor parte imprevisibles

4- Muy imprevisibles

5.3 ¿Cuán transparentes son los marcos de gestión de la migración?

1- Muy transparentes

2- En su mayor parte transparentes

3- En su mayor parte poco transparentes/opacos

4- Muy poco transparentes o muy opacos

5.4 ¿Cuán diversas son las oportunidades de emigración regular?

1- Oportunidades diversas de inmigración regular

2- Oportunidades limitadas de inmigración regular, desde pocos países de origen o con pocas modalidades

3- Pocas oportunidades de inmigración regular, desde muy pocos países de origen o con muy pocas modalidades

4- Muy pocas o ninguna oportunidad de inmigración regular

5.5 ¿Cuán diversas son las oportunidades de inmigración regular?

1- Regular and diverse immigration opportunities

2- Limited regular immigration opportunities, from few source countries and/or with few modalities

3- Few regular immigration opportunities, from very few source countries and/or with very few modalities

4- Very few to no regular immigration opportunities

5.6 ¿En qué medida se sanciona la migración?

1- Ninguna sanción o restricción de la migración

2- Algunas restricciones o sanción parcial de la migración

3- Muchas restricciones o sanciones relativamente graves de la migración

4- Sanción de la migración

Resumen:

Fuentes de información:

Tema 6: Normas sociales con respecto a la explotación y el abuso

6.1 ¿Cuál es el grado de tolerancia de la violencia en esta sociedad?

- 1- Tolerancia escasa o nula de la violencia
- 2- Cierta tolerancia de la violencia
- 3- Tolerancia relativamente alta de la violencia
- 4- Tolerancia muy alta de la violencia

6.2 ¿Cuál es el grado de tolerancia de la explotación en esta sociedad?

- 1- Tolerancia escasa o nula de la explotación
- 2- Cierta tolerancia de la explotación
- 3- Tolerancia relativamente alta de la explotación
- 4- Tolerancia muy alta de la explotación

6.3 ¿Cuál es el grado de tolerancia del abuso en esta sociedad?

- 1- Tolerancia escasa o nula del abuso
- 2- Cierta tolerancia del abuso
- 3- Tolerancia relativamente alta del abuso
- 4- Tolerancia muy alta del abuso

6.4 ¿Son diferentes estas actitudes cuando la víctima es una persona migrante?

- Sí
- No
- En parte
- No se aplica

Resumen:

Fuentes de información:

Tema 7: Distribución regional del desarrollo humano y económico

7.1 ¿Cuál es el grado de desarrollo económico de este lugar en comparación con los países vecinos y con el resto del mundo?

7.2 ¿Cuál es el grado de desarrollo humano de este lugar (infraestructura, acceso a servicios como la atención de salud y la educación, niveles de seguridad) en comparación con los países vecinos y con el resto del mundo?

7.3 ¿Cuáles son los principales países de destino de las personas migrantes de este país? ¿Cómo se explican estos patrones?

7.4 ¿Cuáles son los principales países de origen de las personas migrantes que llegan a este país? ¿Cómo se explican estos patrones?

7.5 ¿Están las principales actividades económicas de este lugar concentradas en sectores, o integradas en mercados, con altos niveles de violencia, explotación y abuso?

Resumen:

Fuentes de información:

ORIENTACIONES PARA LA
PRESTACIÓN DE PROTECCIÓN,
CUIDADOS Y ASISTENCIA A
LOS MENORES MIGRANTES
VULNERABLES



PARTE 6

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	251
Objetivos.....	252
Estructura.....	252
6.1 MARCO JURÍDICO CREADO POR EL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR.....	253
Resumen: Marco jurídico creado por el principio del interés superior.....	253
Introducción.....	253
Definición del principio del “interés superior”.....	255
Identificación y verificación de los menores no acompañados o separados.....	256
Necesidades básicas.....	257
Seguridad y albergue.....	258
No detención de las personas menores migrantes y alternativas a la privación de libertad.....	259
Vivienda o alojamiento adecuados.....	260
Acceso a los servicios básicos esenciales, como la salud y la educación.....	261
6.2 APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR EN LA PRÁCTICA.....	262
Resumen: Aplicación del principio del interés superior en la práctica.....	262
Introducción.....	262
Implicaciones sustantivas del principio del interés superior.....	264
Ejemplos de posibles soluciones.....	265
Localización de la familia y restablecimiento de los vínculos familiares.....	267
Componentes del proceso del interés superior.....	268
Garantías de procedimiento, incluida la tutela.....	268
Consideración del interés superior.....	271

6.3	CARACTERÍSTICAS DE LA DETERMINACIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR	274
	Resumen: Características de la determinación del interés superior.....	274
	Introducción.....	274
	Determinación del interés superior en la práctica.....	274
	Derecho a revisión o apelación.....	284
	Reapertura de una determinación del interés superior.....	284
	Vigilancia y recopilación de datos.....	284

INTRODUCCIÓN

Los menores migrantes, ya sea acompañados (por familiares, adultos de confianza o grupos de adolescentes y jóvenes a los que se hayan sumado a lo largo del camino) o no acompañados o separados de sus familias y amigos, son considerados migrantes vulnerables. Esa vulnerabilidad puede ser coyuntural —dimanante, por ejemplo, de su necesidad de utilizar rutas migratorias irregulares o los servicios de traficantes ilícitos—, inherente a su condición de niño, o ambas cosas a la vez. Sin embargo, es importante que quienes respondan a las necesidades de los menores migrantes reconozcan también su agencia y los escuchen, ya que a menudo tendrán ideas claras sobre el lugar al que desean ir y cómo tienen previsto hacer el viaje.

Sin dejar de reconocer la vulnerabilidad de todos los menores migrantes, esta Parte tiene en cuenta que los menores no acompañados o separados son especialmente vulnerables y afrontan dificultades que requieren respuestas particulares. Es difícil obtener cifras mundiales exactas del número de niños, niñas y adolescentes que viajan por su cuenta, pero está claro que van en aumento. Muchos menores no acompañados o separados no se inscriben en los registros de las autoridades, ya sea porque son incapaces o tienen miedo de hacerlo, o porque su familia, sus pares o los traficantes les han aconsejado que sigan camino hacia otro destino. Otros aún no tienen la posibilidad de ponerse en contacto con las autoridades, porque están controlados por tratantes de personas y destinados a la explotación sexual, laboral o de otra índole.

Los motivos por los que los menores migrantes abandonan sus países de origen varían y pueden ser múltiples. Algunos huyen de la persecución, de un conflicto armado o de la explotación o la pobreza, o de una combinación de estos factores. Otros emprenden viaje por iniciativa propia o de sus familiares con la esperanza de sobrevivir o de conseguir una educación y un empleo. En otros casos, han quedado separados de sus familias durante la huida y están tratando de reunirse con sus padres u otros familiares, o viajando para llegar al lugar en que se encuentran parientes que abandonaron el país de origen muchos años antes.

Pero todas las personas menores migrantes tienen algunas características fundamentales en común. Son niños, niñas o adolescentes, y por lo tanto carecen, en general, de capacidad jurídica y tienen probabilidades de ser económica y socialmente vulnerables. Por ello, deben ser tratados ante todo como niños, niñas y adolescentes y no como personas migrantes irregulares. Si viajan solos, deben ser vistos también como niños, niñas y adolescentes temporal o permanentemente privados de un entorno familiar que los apoye y, por consiguiente, como personas con derecho a una protección y asistencia especiales. Sin embargo, aún no existen normas armonizadas para la acogida, el cuidado y la protección de ellos y ellas.

Además, muchos países no tienen ningún procedimiento oficial para escuchar a los niños, niñas y adolescentes y determinar qué redundaría en su interés superior o cuáles son las soluciones más apropiadas en cada caso. Algunos países admiten a las personas menores migrantes con carácter temporal, hasta que cumplen los 18 años, pero esta solución no es sostenible, sobre todo si los familiares adultos con los que están viajando no reciben el mismo trato, ni representa necesariamente su interés superior, ya que los deja en la incertidumbre con respecto a su futuro. Algunos niños, niñas y adolescentes abandonan los centros de acogida, pasando a ser vagabundos e indigentes, posiblemente vulnerables a las redes de explotación y trata de personas. También hay casos en que los niños, niñas y adolescentes son remitidos a un proceso de determinación de sus necesidades de protección internacional, tanto si han solicitado el asilo como si no, lo que alarga los tiempos de tramitación de las solicitudes en general y supone un período de espera más prolongado para ellos y ellas. Algunos menores son canalizados también hacia procedimientos que no dan el debido peso a su edad y a los derechos que los asisten en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño.

No obstante, las medidas adoptadas recientemente en muchos países para incorporar el principio del interés superior en la política y la legislación, sigue habiendo enormes diferencias en el modo en que los países reconocen los derechos de las personas menores migrantes; algunos de ellos, aunque no todos, los dejan a cargo de una amplia variedad de funcionarios, tribunales u ONG. Asimismo, la aplicación y el uso del principio del interés superior varían también grandemente en función de que las personas menores migrantes viajen acompañadas por su familia o solos. Esto puede generar desfases fundamentales en la protección que reciben los menores en diferentes países y, en algunos casos, incluso dentro de un mismo Estado. Como resultado de ello, los menores no acompañados o separados pueden desaparecer o ser explotados en los países receptores, o acabar trasladándose de país en país, siempre expuestos al abuso, el trauma y la indigencia.

Esta Parte del Manual está destinada a quienes aplican el principio del interés superior al caso de los menores migrantes vulnerables, o apoyan esa aplicación. Según el contexto nacional, puede haber diferentes entidades encargadas de este proceso, que comprende la realización de evaluaciones del interés superior, la planificación del proceso y la determinación del interés superior (véanse las secciones 6.2 y 6.3 de esta Parte). Sin embargo, cabe señalar desde un comienzo que el principio del interés superior establecido en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño se aplica a todo Estado que haya ratificado la Convención.

Objetivos

En esta Parte se ofrecen orientaciones sobre cómo aplicar en la práctica el principio del interés superior a fin de determinar los cuidados, la protección y las soluciones a largo plazo más adecuados para los menores migrantes que se encuentran fuera de sus países de origen o de residencia habitual (en el caso de los apátridas) y que están viajando con sus familias o con adultos de confianza, o que partieron como menores no acompañados o quedaron posteriormente separados de sus padres o cuidadores.

Valiéndose de los marcos jurídicos y de políticas autorizados para vincular la determinación del interés superior con los procedimientos de protección, asilo e inmigración de niños, niñas y adolescentes a nivel nacional, esta Parte se propone ayudar a desarrollar un proceso de consideración del interés superior de ellos y ellas que permita encontrar una solución adecuada para cada uno. De este modo, se intenta apoyar a los Estados y a otras entidades en el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño, otros instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes y políticas nacionales y regionales pertinentes.

Las herramientas prácticas presentadas en esta Parte incluyen diagramas que explican el principio del interés superior, que se aplica a las personas menores migrantes vulnerables desde el momento en que se les identifica hasta que se encuentra una solución para ellas. Reconociendo que cada país tiene diferentes tradiciones jurídicas, capacidades de prestación de servicios y experiencias con las personas menores migrantes, se propone un proceso que ayudará a cada Estado a cumplir sus obligaciones dimanantes de la Convención, pero que puede adaptarse a los respectivos sistemas de protección infantil y de asilo e inmigración.

Dado el amplio conocimiento de la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes que migran, los principios básicos de esta orientación deberían aplicarse a todos los menores que se encuentren fuera de su país de origen o de residencia habitual, ya sea que hayan solicitado la protección internacional o no, y que estén expuestos a ciertos factores de riesgo. Por ejemplo, cuando el niño, niña o adolescente pueda necesitar protección internacional por motivos que no sean los relativos a sus padres, o cuando haya establecido lazos estrechos con un país receptor, debería estudiarse la solución que corresponda a su interés superior. Sobre la base de la Convención y en función de las circunstancias de cada caso, los Estados y otras entidades deberían aplicar los procedimientos aquí propuestos, como las técnicas de entrevista adaptadas a los niños, niñas y adolescentes, en los casos de los menores que estén viviendo con sus familias, pero cuyo derecho de residencia aún no se haya determinado. Estas propuestas pueden ser aplicables también a los menores nacidos en el territorio de un país en que los padres no tengan una situación migratoria regular.

Se espera que estas orientaciones sean de utilidad a todos los profesionales cuyo trabajo se relacione con menores migrantes, entre ellos:

- *Los responsables de la formulación de políticas*, que elaboran y aprueban la legislación, las políticas y los procedimientos necesarios para poder realizar las evaluaciones y determinaciones del interés superior y encontrar una solución sostenible para todo menor migrante en el Estado;
- *Los distintos profesionales, como los trabajadores sociales, los tutores*, el personal de los centros de recepción, los cuidadores designados, los profesionales médicos, los proveedores de asistencia letrada, las personas encargadas de localizar a las familias y los representantes legales, entre otros, que comparten la responsabilidad de aplicar el proceso de consideración del interés superior y llegar a una determinación;
- *Los miembros de la judicatura*, a los que puede ayudar a interpretar la ley aplicable a los menores no acompañados o separados teniendo en cuenta la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos;
- *Los miembros de la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos* que participen en la vigilancia del trato de los menores migrantes y la promoción de mejoras al respecto.

Estructura

Esta Parte consta de tres secciones. La primera describe el marco legal en que se sustenta la idea del “interés superior” como concepto jurídico. También examina la interrelación del concepto con otras convenciones internacionales y leyes y jurisprudencias nacionales y regionales. La segunda explora el principio del “interés superior” en más detalle, analizando sus implicaciones de fondo y de procedimiento, y explica por qué es necesario el proceso del “interés superior”. La sección 3 describe las principales características de la determinación del interés superior y examina las medidas prácticas que deben adoptarse y las estructuras que puede ser necesario crear a fin de que esta determinación conduzca a una solución realista y apropiada para cada niño o niña en particular.

6.1 MARCO JURÍDICO CREADO POR EL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR

Resumen: Marco jurídico creado por el principio del interés superior

- Los Estados tienen el poder soberano de controlar sus fronteras y de establecer sus propias políticas de inmigración. Sin embargo, también tienen, en virtud del derecho nacional, regional e internacional, la obligación de respetar y proteger los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes al aprobar y aplicar sus leyes y políticas nacionales de asilo e inmigración.
- Todos los Estados (salvo los Estados Unidos de América) han firmado y ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño y, por lo tanto, están obligados por el derecho internacional a aplicarla, de conformidad con su artículo 4.
- El “interés superior del niño” es un concepto complejo que no se define en la Convención sobre los Derechos del Niño.
- El Comité de los Derechos del Niño aprobó la observación general núm. 14, sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (art. 3, párr. 1), que explica con más detalle el concepto y las obligaciones de los Estados al respecto.
- El Comité subraya que mediante la interpretación y aplicación del artículo 3, párrafo 1, y teniendo presentes las demás disposiciones de la Convención, el legislador, el juez o la autoridad administrativa,
- La aplicación plena del concepto del interés superior del niño requiere la elaboración de un enfoque basado en los derechos, con la participación de todos los interesados, para garantizar de forma holística la integridad física, psíquica, moral y espiritual del niño y promover su dignidad humana.

Introducción

Los países tienen el poder soberano de controlar sus fronteras y de establecer sus propias políticas de inmigración. Sin embargo, también tienen, en virtud del derecho regional e internacional, la obligación de respetar y proteger los derechos humanos de los menores no acompañados o separados al aprobar y aplicar sus leyes y políticas nacionales de asilo e inmigración.

La Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 noviembre de 1989, ha sido ratificada por todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, con una sola excepción¹. Esto deja en claro su autoridad como fuente de normas internacionales que los Estados deben respetar al adoptar cualquier medida en relación con los niños, niñas y adolescentes en su territorio. La Convención es un instrumento especial, por cuanto es el único tratado de derechos humanos vinculante que protege todo el espectro de derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, salvo el derecho a la libre circulación². También incorpora los derechos que asisten a los niños, niñas y adolescentes en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además, establece algunos derechos incluidos en otros tratados internacionales, como el derecho a la identidad, la colocación en hogares de guarda y la adopción.

El Comité de los Derechos del Niño publica observaciones generales para ayudar a los Estados a aplicar la Convención. Las que más atañen a los menores migrantes vulnerables son las observaciones generales núm. 6, sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, núm. 12, sobre el derecho del niño a ser escuchado, y núm. 14, sobre el interés superior del niño³. Además, en septiembre de 2017 el Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares (Comité sobre los Trabajadores Migratorios) aprobaron juntos dos observaciones generales sobre los derechos humanos de los niños en situaciones de migración internacional: la observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité sobre los Trabajadores Migratorios y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño, sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional⁴; y la observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité sobre los Trabajadores Migratorios y núm. 23 (2017)

1 Los Estados Unidos de América.

2 “The United Nations Convention on the Rights of the Child: Implications for Change and Protection of Refugee Children”, *International Journal of Refugee Law*, 1992, 4(4):680.

3 Los textos completos de las observaciones generales pueden descargarse del sitio web www.refworld.org.

4 Disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/GC/22&Lang=en.

del Comité de los Derechos del Niño, sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno⁵.

La Convención no permite la derogación de ninguna de sus disposiciones en ningún momento. Esto significa que los niños, niñas y adolescentes pueden acogerse a un abanico más amplio de derechos que los adultos, ya que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contiene una cláusula de derogación que permite suspender el cumplimiento de algunas obligaciones cuando se haya proclamado oficialmente la existencia de una situación excepcional que ponga en peligro la vida de la nación. Esta consideración es importante cuando hay de por medio menores migrantes que viajan con sus familias, ya que en la práctica los Estados suelen tratar a la familia como un caso único, lo que puede tener por consecuencia que se pasen por alto o minimicen los derechos particulares y especiales de los niños.

Retos para la aplicación en el contexto nacional

Estas orientaciones tienen por objeto apoyar la creación de un marco nacional que refleje las obligaciones contraídas en virtud del artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Su utilidad está supeditada a que los distintos Estados establezcan o refuercen sus propias estructuras nacionales para velar por que todas las personas cuyo trabajo se relacione con los menores no acompañados o separados que se encuentren en su territorio cumplan con la Convención y traten el interés superior de esos niños como una consideración primordial, de conformidad con las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño.

Los países que cuentan con muy pocos de los elementos constituyentes de los procedimientos recomendados podrían requerir tiempo para planificar y desarrollar o integrar los demás elementos en las estructuras y los procedimientos existentes e impartir la capacitación necesaria a los participantes; en esos casos, podrían designarse otras entidades para que apliquen esos elementos del proceso de determinación del interés superior en nombre del Estado.

Determinación del interés superior como parte de un sistema nacional de protección del niño, niña o adolescentes

Se recomienda que, cuando aún no exista, los Estados desarrollen un sistema completo de protección y bienestar del niño, niña o adolescente que les permita cumplir sus obligaciones nacionales e internacionales con respecto a los menores, sea cual sea su nacionalidad o situación migratoria, incluidos los casos de apatridia. El sistema debería coordinar la actuación de todo funcionario público o empleado de una organización que intervenga en la atención de las necesidades de protección y bienestar de cualquier niño, niña o adolescente dentro de la jurisdicción del Estado. Para prevenir, afrontar y combatir la amplia variedad de riesgos que pueden correr ellos y ellas, se recomienda que los Estados establezcan:

- un marco nacional de leyes y políticas para el sistema;
- una base de datos nacional sobre los niños y sus necesidades y circunstancias;
- un órgano coordinador nacional que atienda al interés superior de los niños;
- iniciativas de creación de capacidad en relación con los recursos humanos y financieros;
- servicios de prevención y respuesta rápida; y
- proyectos de promoción y creación de conciencia.

Dentro de este marco, los Estados deberían reconocer que los menores no acompañados o separados pueden correr un mayor riesgo de abuso y maltrato y tener necesidades de asistencia adicionales debido a los posibles traumas sufridos en sus países de origen o de residencia habitual o al abandonar esos países. Los agentes del Estado que trabajen con menores no acompañados o separados o en asuntos que los conciernen deben participar en actividades de capacitación y creación de conciencia para garantizar ese reconocimiento, que debería reflejarse también en la cultura y los mensajes de las organizaciones.

Los países deben combatir además toda percepción equivocada o estigmatización pública de los menores migrantes que pueda conducir a su ostracismo social o a que sean discriminados o sometidos a malos tratos y agresiones racistas y xenófobos.

5 *Ibid.*

Enfoque de la protección internacional basado en los derechos del niño, niña o adolescente

El Comité de los Derechos del Niño recomienda que se establezca un marco normativo e institucional completo de protección de los derechos del niño, que de hecho tenga prioridad sobre la legislación y las políticas de inmigración y se aplique independientemente de la situación migratoria o de asilo del niño o niña⁶.

Además, en el contexto de los refugiados y de la protección, la normativa sobre los derechos humanos puede colmar los vacíos e indicar la dirección adecuada. Algunos estudiosos han observado que la aplicación correcta de la Convención sobre los Derechos del Niño requeriría una reorientación de la protección, que dejara de lado los trámites del proceso de determinación de la condición de refugiado para adoptar un enfoque basado en los derechos del niño. Según este enfoque, los países deberían ofrecer protección a los menores migrantes vulnerables que la necesiten por motivos relacionados con el hecho de ser menores de edad, aunque no estén previstos en los instrumentos de derechos humanos regionales e internacionales tradicionales, cuando sí lo estén en la Convención. Esto significa que, incluso cuando se considere que un niño o niña no necesita la protección internacional tradicional, podría ser adecuado concederle un permiso o autorización oficial para residir en el país receptor de manera permanente.

Fortalecimiento de la rendición de cuentas y la capacidad institucionales

El cumplimiento de las disposiciones del artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño puede ser más eficaz y sostenible si los países crean un órgano nacional y le encomiendan la responsabilidad de aplicar la Convención. Las tareas de este órgano, o de una institución ya existente que cumpla esta función, con respecto al artículo 3 podrían incluir lo siguiente:

- supervisar la preparación y difusión de procedimientos operativos estándar para todas las personas que se ocupen de menores migrantes vulnerables como parte de su trabajo cotidiano, o en calidad de voluntarios, previo examen y consulta con los departamentos o ministerios pertinentes;
- establecer puntos de referencia para poder comprobar que los procedimientos adoptados respeten el principio del debido proceso;
- elaborar e impartir cursos de capacitación adecuados sobre la realización de las evaluaciones y determinaciones del interés superior;
- contratar y capacitar a tutores legales para todos los menores no acompañados o separados, y vigilar su actuación;
- contratar, capacitar y vigilar a los participantes en las determinaciones del interés superior;
- reunir datos sobre cada uno de los menores no acompañados o separados durante el proceso de consideración del interés superior;
- registrar los resultados de las determinaciones del interés superior y seguir de cerca los efectos de estas determinaciones en la adopción (ulterior) de decisiones, incluidas la aplicación y la sostenibilidad de las soluciones adoptadas;
- establecer un sistema de vigilancia específico para las determinaciones del interés superior;
- coordinar la vigilancia de las evaluaciones del interés superior con los departamentos y ministerios en que trabajen los funcionarios encargados de las partes pertinentes de ese proceso;
- servir de enlace con las defensorías del niño o con los comisionados u otras personas encargadas de proteger los derechos del niño en relación con cualquier queja, medida o acción que tenga que ver con el proceso de determinación del interés superior;
- analizar los resultados de sus procesos de reunión de datos y vigilancia (incluida la determinación de las lagunas) y aplicar las enseñanzas extraídas;
- formular recomendaciones y diseñar o ajustar los procesos para garantizar que el interés superior del niño se tenga debidamente en cuenta al buscar una solución sostenible para su situación.

Definición del principio del “interés superior”

El artículo 3, párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño reza como sigue: “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

La Convención no define el “interés superior”, y sólo recientemente adoptó el Comité la observación general núm. 14 sobre el interés superior del niño.

El párrafo 1 del artículo 3 sienta también un principio de interpretación jurídica fundamental: cuando una disposición legal se preste a más de una interpretación, deberá elegirse aquella que responda más eficazmente al interés superior del niño. Los derechos consagrados en la Convención y sus Protocolos Facultativos proporcionan el marco para la interpretación.

⁶ Comité de los Derechos del Niño, *The Rights of All Children in the Context of International Migration*, documento de antecedentes para el día de debate general de 2012 (Ginebra, agosto de 2012).

La aplicación plena del concepto del interés superior del niño requiere la elaboración de un enfoque basado en los derechos, con la participación de todos los interesados para garantizar de forma holística la integridad física, psíquica, moral y espiritual del niño o la niña y promover su dignidad humana. La expresión “una consideración primordial” indica que esta consideración es preeminente o más importante, pero no la consideración suprema ni la única respecto de todas las medidas que afecten a niños o niñas. La Convención habla de “una consideración primordial” en relación con el artículo 3 y con la mayoría de los demás artículos. El interés superior del niño se define como “la consideración primordial” sólo en el artículo 21, relacionado con el establecimiento por el Estado de un sistema de adopción que, por su naturaleza misma, cortará los lazos jurídicos del niño o niña con sus padres biológicos y le asignará una nueva identidad, y en que el interés superior será el factor determinante al adoptar las decisiones⁷.

Identificación y verificación de los menores no acompañados o separados

El descubrimiento de que un niño, niña o adolescente está migrando solo, o con alguien que no es ni un familiar suyo ni una persona que pueda demostrar que es su cuidador habitual autorizado, generará normalmente preocupación por su seguridad. Dicho esto, no todos los niños, niñas y adolescentes que viajan solos corresponden a la definición de menor no acompañado o separado en situación de riesgo, o suscitan otras preocupaciones con respecto a su protección. Por ejemplo, los adolescentes que viajan sin sus padres, pero con una documentación verificable y a todas luces con motivo de una vacación o de un programa de estudios certificado, rara vez generarán preocupación.

Sí inquietan, en cambio, los niños, niñas o adolescentes que llegan a la frontera o son encontrados en ella o en el territorio de un Estado solos o acompañados por alguien que no es ni uno de sus padres ni un cuidador. En esos casos habrá que realizar rápidamente una evaluación del interés superior para determinar si hay motivos para preocuparse.

En una evaluación del interés superior se sopesan los elementos necesarios para tomar una decisión con respecto a un determinado niño, niña o adolescente en una situación particular. En el punto de entrada, si el niño, niña o adolescente presenta indicadores de factores de riesgo, la información primordial para hacer una simple evaluación de si redundan en su interés superior la remisión a los servicios de protección infantil se limitará normalmente a la que se precise para determinar la identidad del niño, niña o adolescente, su fecha de nacimiento o edad y, si procede, su nacionalidad. En esta fase no se requerirán normalmente largas entrevistas.

La identificación de los niños, niñas o adolescentes que posiblemente estén en situación de riesgo puede ser muy difícil para quienes tienen el primer contacto con los menores. Algunos países que los niños, niñas o adolescentes cruzan en tránsito informan de la tensión que se crea entre el imperativo de permitir el acceso de niños, niñas o adolescentes en situación de riesgo a su territorio para realizar una evaluación y determinación de su interés superior y la necesidad de mantener un control efectivo de sus fronteras. Esto se aplica, en particular, cuando los niños, niñas o adolescentes viajan integrados en un grupo más grande, en que hay adultos que pueden o no incluir a sus padres o cuidadores habituales autorizados.

La identificación y el tratamiento de los niños, niñas o adolescentes expuestos a riesgos son tareas difíciles, pero de importancia crucial para los menores que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Es probable que los menores no acompañados o separados ya hayan experimentado traumas al cruzar otras fronteras, y sus encuentros con el personal de fronteras o los agentes del orden tendrán, en el mejor de los casos, un efecto tranquilizador, pero, en el peor, un efecto de reactivación del trauma. Es crucial que el personal de fronteras y de inmigración y las fuerzas del orden estén capacitados para aplicar técnicas de entrevista adaptadas a los niños, niñas o adolescentes y proporcionar el apoyo y el acceso a los servicios de protección infantil, ya sea de las autoridades estatales o de la sociedad civil, necesario para identificar a los niños, niñas o adolescentes vulnerables, pero también, y con la mayor rapidez posible, a los niños, niñas o adolescentes que viajen no acompañados o hayan quedado separados de sus familias o cuidadores.

Con mucha frecuencia, nadie del grupo en que viaje el niño, niña o adolescente será capaz de demostrar con documentos u otras pruebas que es un familiar de él o ella o su cuidador. En estas situaciones, los profesionales necesitarán determinar rápidamente la relación del niño, niñas o adolescentes con las personas en cuestión. En todos estos casos, la remisión inmediata a las autoridades de protección infantil es la línea de acción preferida. Cuando esa remisión no sea posible, deberán adoptarse medidas para que el niño, niña o adolescente sea derivado cuanto antes a un organismo u órgano especializado en el trato con niños, niñas o adolescentes para su evaluación. Entretanto, la persona que haya identificado al niño, niña o adolescente deberá determinar la calidad de su relación con el adulto o los adultos que lo acompañen, concentrándose en la seguridad del menor para decidir si es necesario colocarlo con urgencia en otro centro de acogida, cuando se piense que los adultos no son sus padres o cuidadores y que el niño, niña o adolescente está en situación de riesgo.

⁷ Véase Comité de los Derechos del Niño, Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (art. 3, párr. 1) (29 de mayo de 2013, CRC /C/GC/14), párr. 38. Disponible en www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html.

Procedimientos de determinación de la edad

Los menores que llegan a un territorio a menudo no tienen ninguna documentación válida que demuestre fehacientemente su edad. En el caso de los muy pequeños, esto no dificulta la identificación del menor como tal y, por consiguiente, la determinación de su derecho a las medidas especiales de protección y asistencia que asisten a todos los niños. En cambio, en el caso de los adolescentes, puede ser difícil determinar si son o no niños con arreglo a la definición jurídica contenida en la Convención sobre los Derechos del Niño, es decir, si tienen menos de 18 años. Una simple evaluación visual no basta para determinar la edad probable de la persona, y con frecuencia las dificultades se ven agravadas por la información que él o la menor habrá aprendido a dar a las autoridades de inmigración. Contrariamente a lo que cabría imaginar, no siempre los adolescentes mayores se identifican como menores; en muchos casos, cuando son detenidos o identificados mientras están en tránsito declaran ser adultos, pensando que si se identifican como menores de edad no se les permitirá proseguir el viaje hasta el destino deseado.

Claramente, dadas las obligaciones de los países de proteger a los niños, niñas o adolescentes —especialmente a los que carezcan temporal o permanentemente del cuidado de los padres— en virtud de la Convención, redundan en el interés de las autoridades elaborar y aplicar procedimientos y directrices para determinar la edad de las personas que no posean una prueba adecuada de esta y que puedan ser menores. Los gobiernos y otros organismos que necesitan conocer la edad de las personas que declaran ser niños, niñas o adolescentes utilizan para ello una variedad de metodologías de evaluación, que pueden ser de tipo médico, físico o psicosocial. Normalmente, las evaluaciones de la edad sólo se realizan cuando las personas no tienen documentación o las autoridades dudan de que sean menores de 18 años, aunque algunos países las aplican sistemáticamente a todos los menores no acompañados o separados. Las prácticas varían de un país a otro, pero por lo general estas evaluaciones se realizan poco después de la llegada.

Aunque no existe un procedimiento de determinación de la edad “concluyente” o “perfecto”, hay normas y directrices que ayudan a los países a definir los elementos que puede incluir un procedimiento de este tipo, cómo debería aplicarse ese procedimiento y cómo deberían tratarse los casos en que, incluso después de aplicado el procedimiento, la edad de la persona siga siendo incierta. Dos documentos producidos por el UNICEF (mediante un proceso consultivo con entidades de las Naciones Unidas, la sociedad civil y gobiernos nacionales) contienen orientaciones detalladas sobre estos asuntos y un análisis de los procedimientos y marcos existentes: *Age Assessment, A Technical Note*⁸, que enumera 10 principios y normas primordiales recomendados para los procedimientos de determinación de la edad, y *Age assessment practices: a literature review & annotated bibliography*⁹, que contiene estudios de casos, un análisis de diferentes prácticas y una bibliografía complementaria.

En resumen, estos documentos recomiendan que las determinaciones de la edad efectuadas cuando esté en duda la edad del menor se enmarquen en una evaluación más completa que tenga en cuenta el aspecto físico y la madurez psíquica de la persona. Es importante que estas evaluaciones se realicen de manera segura, teniendo en cuenta las sensibilidades de los niños y las cuestiones de género, y con el debido respeto de la dignidad humana. El margen de apreciación inherente a todos los métodos de determinación de la edad debe aplicarse de manera tal que, en caso de incertidumbre, la persona quede clasificada como menor de edad. Dado que la edad no se calcula de la misma manera ni tiene el mismo grado de importancia en todas partes, habrá que tener cuidado de no hacer inferencias de credibilidad adversas cuando las normas culturales o del país parezcan reducir o elevar la edad de un menor. Los niños deben recibir información clara sobre el propósito y el proceso del procedimiento de determinación de la edad, en un lenguaje que puedan entender. Antes de aplicar el procedimiento, es importante nombrar a un tutor independiente y debidamente capacitado para que asesore al menor.

Necesidades básicas

Las personas menores migrantes vulnerables necesitan, ante todo, tener acceso a los procedimientos establecidos para la determinación de su interés superior. La posibilidad de brindar a los niños, niñas o adolescentes la protección que puedan necesitar depende de su pronta remisión e identificación como menores de edad, lo que debería otorgarles el derecho a entrar en el territorio. Como se establece en la observación general núm. 6 del Comité de los Derechos del Niño, las obligaciones de los Estados en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño se aplican dentro de las fronteras de cada Estado, incluso respecto de los niños, niñas o adolescentes que queden bajo la jurisdicción de un Estado al tratar de entrar en su territorio.

La presunción del derecho a la protección debería aplicarse también a los niños, niñas o adolescentes que lleven un tiempo en el país sin que nunca se haya reconocido su derecho a entrar, o que hayan entrado y sean luego detectados o decidan presentarse ante las autoridades encargadas de la protección o la inmigración u otras autoridades.

8 Disponible en [www.unicef.org/protection/files/Age_Assessment_Note_final_version_\(English\).pdf](http://www.unicef.org/protection/files/Age_Assessment_Note_final_version_(English).pdf).

9 Disponible en www.unicef.org/protection/Age_Assessment_Practices_2010.pdf.

La distinción entre las diversas necesidades de protección de los menores migrantes y no nacionales no es nada fácil. Los tratantes de personas encuentran formas cada vez más sutiles de instruir a sus víctimas, aprovechando a veces los procedimientos de asilo para introducirlas en el territorio, y dificultan así en medida creciente la labor de los funcionarios y la policía de fronteras. Sin embargo, en lo que respecta al niño, niña o adolescente, la preocupación principal de los adultos debería ser garantizar su seguridad y la satisfacción de sus necesidades básicas, en el entendimiento de que la decisión sobre los detalles de la protección y los cuidados que se le proporcionarán, y el examen más pormenorizado de su situación, tendrán lugar una vez conseguido ese objetivo.

Con frecuencia, los niños, niñas o adolescentes víctima de trata son forzados a cometer actividades ilegales ya sea como consecuencia directa del fin con el que se les explota o como parte del proceso de la trata (los cruces de frontera ilegales, etc.). Aunque el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, no aborda específicamente esta cuestión, el órgano establecido para que formulara recomendaciones sobre la aplicación del Protocolo sugirió que se aplicara el enfoque de la no penalización¹⁰. De igual modo, los niños que hayan entrado en el territorio de un país utilizando los servicios de traficantes de personas no deberían ser objeto de enjuiciamientos o sanciones penales. Cuando se sospeche que un niño, niña o adolescente ha sido víctima de trata, o ha entrado en el territorio por medios irregulares, las autoridades deberán tener en cuenta que un niño, niña o adolescente que presente factores de riesgo necesitará protección inmediata y excepcional, especialmente contra los tratantes que lo introdujeron en el país. Por consiguiente, en estas circunstancias las medidas de protección —como la provisión de un alojamiento seguro—entrañarán la cuidadosa salvaguardia de los derechos del niño, niña o adolescente, incluido el derecho a la libertad de circulación, mientras se examinen los posibles riesgos para su seguridad personal.

Registro y documentación

Una vez obtenido el acceso al territorio, el menor no acompañado o separado en situación de riesgo tendrá la oportunidad de explicar sus circunstancias particulares. Los países reconocen las vulnerabilidades específicas y el malestar psíquico de los menores no acompañados en los procesos de entrevista e investigación, lo que se refleja en las políticas y prácticas establecidas, por ejemplo, en Noruega, los Países Bajos y el Reino Unido, en que las entrevistas de detección de niños, niñas o adolescentes en situación de riesgo se programan previendo un período de recuperación antes de que el menor entre en el sistema de inmigración o asilo.

En la observación general núm. 6 se señala que deberá realizarse una entrevista inicial adaptada a la edad y el sexo del menor, a cargo de profesionales cualificados y en un idioma que el niño pueda comprender, para reunir datos personales y antecedentes sociales que permitan determinar su identidad.

Teniendo en cuenta las mayores necesidades de protección de los menores no acompañados o separados, los Estados deberían establecer salvaguardias para esos niños tan pronto como los descubran.

Seguridad y albergue

Muchos menores migrantes, ya sea que viajen por su cuenta (no acompañados o separados) o con sus familias, serán alojados en algún tipo de centro de recepción en algún momento. Vale la pena repetir aquí que la Convención sobre los Derechos del Niño consagra el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, que garantice también su derecho a la protección contra la explotación, el abuso y la violencia, independientemente de su situación migratoria.

Sea cual que sea el tipo de alojamiento o instalación en que se coloque a los menores, el Estado y otras entidades encargadas de su atención y supervisión tendrán la obligación de proporcionarles un entorno protector y comprensivo, en que cuenten con un conjunto básico de medidas de asistencia y apoyo. Desde el comienzo, además de la protección contra la violencia, los niños, niñas y adolescentes deben tener garantizado el acceso al aprendizaje, el juego y las actividades recreativas, la atención médica y el apoyo psicosocial.

10 Recomendaciones aprobadas en la reunión del Grupo de Trabajo Provisional de Composición Abierta sobre la Trata de Personas celebrada en Viena los días 14 y 15 de abril de 2009, recogidas en el anexo del documento *Trata de mujeres y niñas, Informe del Secretario General* (4 de agosto de 2008, A/63/215), párr. 11. Véase también ACNUDH/Grupo Mundial sobre Migración, *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of vulnerable migrants* (Ginebra, 2017). Disponible en www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf.

No detención de las personas menores migrantes y alternativas a la privación de libertad

En 2005, el Comité de los Derechos del Niño determinó, en la observación general núm. 6, que, por regla general, los menores no serán privados de libertad en razón de su situación migratoria o de la de sus padres. La detención no podrá justificarse únicamente sobre la base de su condición de menores no acompañados o separados, ni sobre la base de su situación migratoria o de que tengan o no la condición de residente.

En 2012, tras el día de debate general sobre “los derechos de todos los niños en el contexto de la migración internacional”, el Comité observó inequívocamente que la privación de libertad de un niño, niña o adolescente debido a su situación migratoria o a la de sus padres constituye una violación de sus derechos e infringe en todos los casos el principio del interés superior del niño. A la luz de ello, los Estados deberían poner fin de forma inmediata y completa a todos los casos de detención de menores en razón de su situación migratoria. Esta postura ha sido repetida por prácticamente todas las instituciones pertinentes de las Naciones Unidas y por las instancias regionales expertas en derechos humanos, como la OIM, el ACNUDH, el ACNUR, el UNICEF, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y el Consejo de Europa, por citar sólo algunos ejemplos.

Las alternativas a la privación de libertad están bien documentadas y han demostrado ser eficaces, más humanas y baratas. Sin embargo, es frecuente que las autoridades, incluidos los funcionarios de inmigración, no las entiendan del todo o incluso las desconozcan. En general, o bien no existen o son demasiado escasas para las necesidades actuales. Cuando están disponibles, puede ocurrir que los funcionarios de inmigración de las fronteras no tengan conocimiento de su existencia o no estén preparados para tomarlas en consideración al aplicar el interés superior en sus decisiones, y estos funcionarios suelen tener una gran discrecionalidad para colocar a personas, incluso niños, en centros de detención.

La Coalición Internacional contra la Detención y el ACNUR han documentado una serie de buenas prácticas, aplicables en diferentes contextos nacionales, que pueden ser alternativas a la privación de libertad y que permiten la supervisión de los menores migrantes y sus familias. Véanse las siguientes publicaciones:

Coalición Internacional contra la Detención, 2012, *Infancia Cautiva*: un útil documento de promoción que recoge las voces de niños que estuvieron detenidos en centros de inmigrantes. Disponible en: https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/07/infancia_cautiva_version-VWEB.pdf;

UNICEF, 2011, *Administrative Detention of Children: a Global Report*: un informe que ofrece un panorama general de los tipos de detención de inmigrantes y estudios de casos. Disponible en: www.unicef.org/rosa/media/4596/file;

ACNUR, 2012, *Directrices sobre la Detención – Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención*. Disponible en: www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51e3b3244;

Coalición Internacional contra la Detención, 2015, *Existen Alternativas*: Descripción de diversos modelos de alternativas a la privación de libertad para niños y familias. Disponible en: <https://idcoalition.org/es/publication/existen-alternativas/>.

Cuando redunde en el interés superior del niño mantener unida a la familia, el imperativo de no privar de libertad a los menores se hará extensivo a sus padres o tutores e impondrá a las autoridades la obligación de encontrar medidas alternativas a la detención para toda la familia.

Como ha señalado el Comité de los Derechos del Niño, “la legislación, las políticas y las prácticas deben permitir a los niños permanecer junto a sus familiares o tutores, si están presentes en el país de tránsito o de destino, y proporcionar a toda la familia un alojamiento no privativo de libertad, en un contexto comunitario, hasta que se resuelva su situación migratoria”¹¹. Los documentos arriba citados indican una serie de alternativas a la privación de libertad de los niños, niñas o adolescentes inmigrantes y sus familias, desde algunas que implican ciertas restricciones u obligaciones (por ejemplo, el apersonamiento periódico ante las autoridades, el depósito de una garantía financiera, la obligación de permanecer en una residencia asignada, el depósito del pasaporte, etc.) hasta diferentes formas de alojamiento sin condición ni restricción alguna.

11 Comité de los Derechos del Niño, *op. cit.*, nota 56.

Vivienda o alojamiento adecuados

El derecho a una vivienda adecuada está reconocido en el derecho internacional como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Aunque el derecho a una vivienda no es un derecho absoluto, se traduce igualmente en varias obligaciones concretas de los Estados que tienen que ver con la situación de los menores migrantes vulnerables. Entre ellas figuran las obligaciones de evitar las situaciones de falta de vivienda, combatir la discriminación, proteger contra el desalojo forzoso, garantizar la seguridad de la tenencia para todos, y velar por que las normas de vivienda sean las correctas.

Los centros de recepción y los alojamientos para los menores migrantes recién llegados o detectados —tanto para los que viajan con sus familias como para los no acompañados o separados— son denominados por las autoridades nacionales de distintos modos, y responden también a diferentes conceptos: centros de tránsito, centros de alojamiento, campamentos de recepción, etc.

El término “centro” se refiere a cualquier lugar utilizado para el alojamiento colectivo. Muchos Estados usan instalaciones colectivas, que en principio funcionan en régimen abierto. Algunos establecen centros iniciales o “de tránsito” para acoger a los solicitantes de asilo en espera de una decisión sobre su admisibilidad. Otros no distinguen entre los centros iniciales o de tránsito y otros centros de alojamiento. Las personas migrantes que se encuentran en centros de tránsito tienen por lo general menos acceso a los servicios de la comunidad, como los de educación y salud. Esto es un problema para los menores, que, en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño, deberían tener acceso a esos servicios en las mismas condiciones que los niños nacionales del territorio. Muchos Estados recurren también a edificios privados (con inclusión de hoteles y apartamentos), especialmente cuando deben gestionar la llegada de grandes cantidades de personas a su territorio.

Con esa amplia variedad de prácticas y normas, la salud, dignidad y seguridad de los menores migrantes vulnerables no están garantizadas. Es fundamental que los Estados mejoren las normas de alojamiento de los niños, niñas o adolescentes y sus familias y velen por que se cumplan los requisitos nacionales e internacionales. La composición y las dimensiones de las instalaciones deben ser adecuadas y respetar el derecho a la privacidad, la seguridad y la vida familiar. Las normas mínimas de protección de los niños en los centros de alojamiento de migrantes tienen por objeto proteger a los niños y adolescentes contra la violencia y ofrecerles apoyo. Como mínimo, esas instalaciones deberían incluir lo siguiente: una superficie suficiente por persona y familia, con aberturas y ventilación; espacios seguros separados para las mujeres y las niñas; acceso a servicios adecuados y separados por género para atender las necesidades de higiene y saneamiento; acceso a agua, gas y electricidad; y un espacio seguro para guardar los objetos personales. Las instalaciones deben ser accesibles para las personas con discapacidad. Las normas de salud y seguridad deben interpretarse siempre teniendo en cuenta el interés superior del niño, y no utilizarse para justificar ninguna medida que pueda causar nuevos daños a los menores (como el desmantelamiento de campamentos informales sin ofrecer alternativas o la colocación de niños en centros cerrados). Cuando no existan directrices nacionales claras, deberán aplicarse las normas internacionales¹².

Las normas de salvaguardia o protección de los niños, niñas o adolescentes son otra consideración importante, ya que el concepto de una vivienda adecuada no se limita a las condiciones físicas del edificio. Todas las entidades y personas que participen en la provisión de alojamientos y servicios para las personas migrantes deberán contar con la debida autorización de las autoridades competentes. Los procedimientos de selección de candidatos y los códigos de conducta deben ser de aplicación obligatoria para todo el personal, incluido el de la policía, las autoridades de inmigración, los contratistas y los voluntarios, como parte de las políticas generales de salvaguardia del niño, niña o adolescente. El personal que esté en contacto con menores deberá tener responsabilidades claras, acceso a una capacitación regular sobre las competencias requeridas para su trabajo, y apoyo y supervisión de la administración. Debe haber reglas claras de rendición de cuentas, mecanismos de notificación para señalar cualquier preocupación con respecto a la protección de los niños, niñas o adolescentes, y procedimientos de seguimiento adecuados. Los niños, niñas o adolescentes y sus familias deben ser informados sobre los mecanismos de denuncia y poder utilizarlos sin injerencias. Organismos estatales como la defensoría del pueblo deben realizar una labor regular de vigilancia y examen, y dar el debido peso a las opiniones de los niños en esos procesos.

En las normas mínimas¹³ preparadas por UNICEF y el Gobierno de Alemania se encontrará una explicación más detallada de la elaboración y aplicación de técnicas y normas mínimas de salvaguardia para los centros de alojamiento de migrantes y refugiados destinadas específicamente a proteger a los niños, niñas y adolescentes.

12 Véase Proyecto Esfera, *Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*, Normas mínimas sobre alojamiento, asentamientos humanos y artículos no alimentarios. Disponible en www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/8206.pdf?view=1.

13 UNICEF/Ministerio Federal de Asuntos de la Familia, las Personas de Edad, la Mujer y la Juventud, *Minimum Standards for the Protection of Children, Adolescents and Women in Refugee Accommodation Centres* (2016). Disponible en www.unicef.de/blob/133656/7de7042ecd24cde82d0c49a875bcd374/minimum-standards-for-the-protection-of-children--adolescents-and-women-in-refugee-accommodation-centres-data.pdf.

Además de las normas mínimas, y en la medida en que lo permitan los recursos, deberían cumplirse también otras condiciones, como la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructuras, por ejemplo, de espacios adaptados a los niños, niñas o adolescentes que ofrezcan posibilidades de realizar actividades recreativas, y de espacios para la vida religiosa y espiritual. El acceso a una red wifi, que facilite la obtención de información y ayude a mantener el contacto con los familiares, los amigos y las redes de apoyo social, es otra consideración importante.

Acceso a los servicios básicos esenciales, como la salud y la educación

En el caso de muchos menores migrantes, la migración tiene un impacto positivo al aumentar sus posibilidades de acceso a servicios de salud y nutrición, educación y protección social e infantil en la comunidad de destino. Pero estos beneficios no son universales, y muchos otros menores migrantes tropiezan con obstáculos jurídicos, de procedimiento, financieros, culturales y sociales para acceder a los servicios en el lugar de destino y durante el tránsito.

Uno de los principales obstáculos que impiden el acceso de los menores migrantes a los servicios es el déficit general de servicios para todos los niños, niñas o adolescentes del territorio del país, por falta de priorización, capacidad y financiación. Cuando los proveedores de servicios no están equipados para ofrecer servicios de salud, educación, protección y bienestar social de buena calidad a los nacionales, es poco probable que puedan absorber la demanda adicional representada por los menores migrantes. En los casos en que existen estos servicios, es frecuente que no estén adaptados a las necesidades específicas de las familias y los niños, niñas o adolescentes que están migrando o de los niños, niñas o adolescentes que retornan; este problema comprende el modo de prestación, que debe ser capaz de llegar a poblaciones en tránsito o sumamente móviles, el tipo de apoyo, que debe superar las barreras lingüísticas y culturales, y la atención de necesidades específicas como las de los menores no acompañados y separados o de los que han sido objeto de violencia y explotación durante el viaje. En muchos casos, la accesibilidad de los servicios está vinculada explícitamente a la situación migratoria, la ciudadanía o la residencia, ya sea por ley o en la práctica. Los niños, niñas o adolescentes que migran dentro de un país también pueden verse afectados, si el acceso a los servicios está condicionado a la inscripción en los registros de la nueva localidad (y, como es frecuente, esa inscripción es difícil de obtener).

La complejidad de las políticas y directrices y la creciente responsabilidad de los proveedores de servicios, unidas a la capacitación inadecuada e insuficiente del personal, crean frecuentes confusiones que pueden conducir a la denegación de los derechos de los menores migrantes y sus familias. Además, el acceso a los servicios pertenece a menudo a la esfera de competencia de las autoridades regionales o locales, lo que añade un nuevo nivel de complejidad y puede generar desigualdades en el acceso a los servicios incluso dentro de un mismo país.

Los Principios y directrices sobre la protección de los derechos humanos de las personas migrantes en situación de vulnerabilidad¹⁴ destacan también la importancia de que la atención de la salud y el acceso a un albergue o alojamiento estén exentos de discriminación, sean culturalmente adecuados y tengan en cuenta las cuestiones de género. En ese contexto, instan a los países a que incluyan a las personas migrantes en los planes nacionales de acción sobre la vivienda y a que elaboren procedimientos y mecanismos para garantizar el acceso de todas las personas menores migrantes en edad escolar, incluidos los no acompañados y separados, así como los indocumentados, a una educación suficiente y adecuada, basada en la igualdad de trato con los nacionales y en la gratuidad de la enseñanza primaria para todos.

Sin embargo, particularmente en los países de tránsito, los menores migrantes y sus familias están expuestos a menudo al riesgo de abusos y de violaciones de sus derechos humanos, y pueden verse denegado el acceso a servicios de calidad, cuando los países de tránsito no están dispuestos a prestar esos servicios o cuestionan su obligación de prestarlos a las personas migrantes que sólo están en tránsito en su territorio. El artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño dispone claramente que todos los países "... respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna". Todas las personas menores de 18 años que participen en una migración internacional o se vean directamente afectadas por ella deben poder gozar plenamente de sus derechos y del acceso a servicios de calidad, y los Estados están obligados a tratar a esas personas, ante todo y sin excepción, como niños.

Los Estados deben colocar el interés superior del niño por encima de cualquier requisito administrativo y velar por que todos los niños que se encuentren en su territorio tengan el mismo acceso a servicios de calidad, independientemente de que sean nacionales o residentes en el país, de que este sea para ellos un lugar de tránsito o el país de destino y de que sean migrantes regulares o irregulares.

¹⁴ ACNUDH/Grupo Mundial sobre Migración, *op. cit.*, nota 10.

6.2 APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR EN LA PRÁCTICA

Resumen: Aplicación del principio del interés superior en la práctica

- El Estado debe determinar y brindar una solución para cada niño vulnerable o en situación de riesgo, y el interés superior del niño debe ser una consideración primordial en este proceso.
- Las soluciones posibles incluyen, entre otras, el retorno, la integración local o una solución en un tercer país.
- Para cumplir con las medidas y obligaciones de fondo y de procedimiento que se derivan de la Convención sobre los Derechos del Niño, se recomienda que cada Estado establezca un proceso de consideración del interés superior, que comprenda: evaluaciones del interés superior, la planificación del proceso y una determinación del interés superior. Dicho esto, las restricciones de recursos obligarán con frecuencia a simplificar o limitar la aplicación de ese proceso.
- Las salvaguardias que deben tomarse en consideración comprenden la provisión de un intérprete titulado y de un tutor o representante independiente, así como de representación jurídica, procedimientos adaptados a los niños, niñas y adolescentes, una adopción de decisiones independiente y multidisciplinaria y procedimientos adecuados que garanticen el derecho del niño a participar, presentar denuncias y apelar, según proceda, en cualquier etapa del proceso de consideración de su interés superior.
- Se alienta a quienes participen en la determinación del interés superior a que exploren un abanico completo de posibles soluciones, y velen por que el resultado final explique y justifique claramente la solución que corresponda al interés superior de cada niño en particular.
- También se recomienda que los Estados dispongan lo necesario para que cada menor reciba cuanto antes un permiso de residencia temporal, y para que ese permiso se renueve mientras esté en curso el proceso y hasta el momento en que se lleve a la práctica la determinación del interés superior.

Introducción

En el estudio de los mecanismos más adecuados para dar efecto al principio del interés superior, se recomienda que los Estados adopten un enfoque basado en los derechos, que trate a los niños, niñas o adolescentes como sujetos activos titulares de derechos, y a la Convención sobre los Derechos del Niño como el marco jurídico y normativo adecuado. Al aplicar el artículo 4 de la Convención a los menores no acompañados y separados en particular, debe tenerse en cuenta su vulnerabilidad y dárseles prioridad en la asignación de los recursos disponibles.

La mejor manera de hacerlo es aplicando un proceso de consideración del interés superior, que, según el contexto nacional, podrá comprender distintas combinaciones de los elementos siguientes: evaluaciones del interés superior, una reunión de planificación del proceso y una determinación del interés superior.

El proceso de consideración del interés superior se ocupa de las acciones sustantivas y de procedimiento en relación con todo niño que se encuentre en el territorio del Estado y, según las circunstancias de cada caso, puede conducir a la determinación de una solución sostenible que redunde en el interés superior del niño y no le cause nuevos daños.

La duración del proceso dependerá de la complejidad de las necesidades de cada niño, niña o adolescente, de su salud física y psíquica, y de que se necesite o no el informe de un especialista o un estudio de idoneidad del hogar (véase el apartado sobre el Informe de idoneidad del hogar en la página 280). Sin embargo, como principio general, no es compatible con el interés superior del niño que las decisiones se retrasen innecesariamente o que se adopten antes de que el niño haya tenido la oportunidad de recuperarse de los traumas que puedan impedirle revelar información que indique necesidades y riesgos futuros. Además, cuando se trate de niños mayores, se deberá tener cuidado de que los casos no se arrastren hasta la mayoría de edad del menor sin que se haya encontrado una solución sostenible. En general, se alienta a los Estados a que completen la determinación del interés superior lo antes posible, teniendo en cuenta las salvaguardias mencionadas en la sección 6.3, página 274, salvo en los casos excepcionales en que se determine que el aplazamiento del proceso corresponde al interés superior de un niño en particular.

La figura 1 describe un enfoque posible para llevar a la práctica el principio del interés superior. Indica las medidas generales aplicables a todos los niños, así como las específicas para los menores no acompañados o separados, en todas las cuales debe tenerse en cuenta el principio del interés superior. También indica las salvaguardias de procedimiento necesarias para el proceso de consideración del interés superior en general y para la determinación del interés superior en particular.

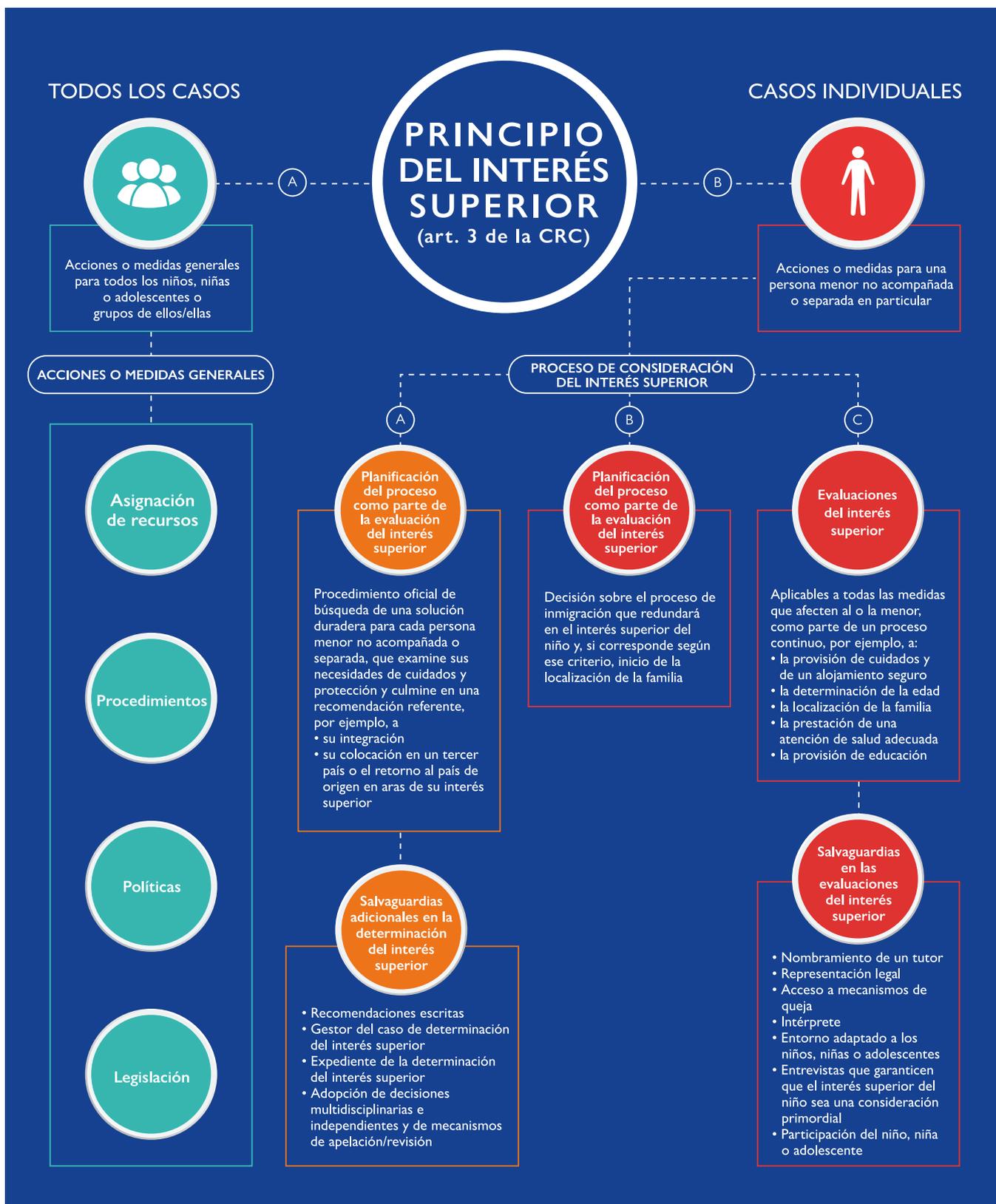


Figura 1

Posible enfoque para aplicar el principio del interés superior: de la teoría a la práctica

Implicaciones sustantivas del principio del interés superior

Principio del interés superior en el caso de las personas menores migrantes vulnerables que viajan con sus familias o cuidadores

Cuando se determine que una persona menor migrante vulnerable está viajando con sus padres o cuidadores, con un familiar de confianza o con un adulto responsable —en otras palabras, cuando un órgano competente concluya convincentemente que NO se trata de una persona menor no acompañada o separada—, el supuesto *de facto* será que su cuidado y protección deberán correr a cargo de los padres o del cuidador y que estos serán responsables, en primera instancia, de la protección del interés superior del niño. Sin embargo, esto no exime al Estado de la obligación de realizar una evaluación del interés superior cuando busque soluciones para el niño, niña o adolescente, especialmente en relación con el derecho a permanecer en su territorio o con su retorno al país de origen. El niño, niña o adolescente debe ser tratado como un titular de derechos, y su situación debe examinarse como caso individual en los procedimientos relativos al asilo y la situación migratoria.

Protección y cuidados apropiados

Los menores no acompañados o separados tienen los mismos derechos sustantivos que todos los demás niños, niñas o adolescentes bajo la jurisdicción del Estado que dejan de contar con el cuidado y la protección de un progenitor, otro pariente o un tutor. Por lo tanto, el Estado es responsable de proporcionar a estos niños, niñas o adolescentes la debida protección y asistencia, un nivel de vida adecuado, acceso a servicios de salud y a actividades recreativas, y las mismas oportunidades de educación que tienen todos los demás niños en su territorio. También está obligado a no privar de libertad a un menor no acompañado o separado por el mero hecho de haber entrado en su territorio de forma irregular o de no tener un permiso para permanecer en él. En el caso de los menores no acompañados o separados que necesiten una solución, los Estados darán efecto en general a este derecho sustantivo remitiéndolos a los sistemas de protección y bienestar infantil existentes. Cuando los sistemas de protección infantil locales y nacionales sean débiles o incapaces de asumir el cuidado de los menores no acompañados o separados por el motivo que sea, podrán intervenir otras instancias, por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil u ONG. Sin embargo, estas situaciones deberían considerarse excepcionales y ser siempre objeto de un alto grado de escrutinio y supervisión.

Remisiones rápidas y adecuadas

El hecho de que un menor no acompañado o separado se encuentre fuera de su país de origen o de su lugar de residencia habitual puede indicar también que ha sufrido torturas o alguna otra forma de daño grave o explotación, o que ha sido víctima de trata de personas. Algunos menores no acompañados o separados pueden haber sido descuidados por sus familias, en cuyo caso es posible que no redunde en su interés superior devolverlos al hogar. El mejor modo en que un Estado puede abordar estos posibles riesgos es velando por que los menores no acompañados o separados sean remitidos sin tardanza a un proceso de consideración del interés superior y a los procedimientos de inmigración o asilo adecuados, cuando ello redunde en el interés superior del menor y con el fin de evitar su exposición a nuevos riesgos.

Es posible que la solución que responda al interés superior del niño sea que se le devuelva a la casa de sus padres o de los parientes o adultos que lo cuidaban antes del viaje, en cuyo caso el Estado tendrá la obligación de localizarlos. Si consigue encontrarlos y verificar la relación, el Estado podrá preparar o encargar un informe de idoneidad del hogar con el fin de evaluar si la devolución del niño, niña o adolescente a sus padres o cuidadores corresponde efectivamente a su interés superior. El procedimiento de restablecer los vínculos familiares y, cuando sea posible, de trabajar con los miembros de la familia y el niño, la niña o adolescente para examinar si la reunificación correspondiese al interés superior de este es un primer paso crucial en este proceso. Todas estas medidas forman parte de las evaluaciones del interés superior.

Obligación de buscar una solución

La obligación de buscar una solución para los menores no acompañados o separados se basa en el reconocimiento de que por lo general redundaría en el interés superior de estos niños reunirse con sus familias o ser acogidos en modalidades alternativas de cuidado a cargo de otros adultos capaces y deseosos de hacerlo de manera apropiada. Al mismo tiempo, corresponde al interés superior del niño que se le otorgue una nacionalidad, si no la tiene, o que su nacionalidad se confirme con la documentación adecuada, o que se le conceda una situación migratoria que le permita vivir en un país en que no corra el riesgo de sufrir daños o malos tratos y en que se respeten los derechos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Definición de “solución”

Se entiende por **solución sostenible** aquella que garantice al menor no acompañado o separado la posibilidad de **desarrollarse y llegar a la vida adulta** en su país de origen o de residencia habitual, en el país receptor o en un tercer país, en un entorno que satisfaga sus necesidades y respete sus derechos, según se definen en la Convención sobre los Derechos del Niño, y que no lo exponga al riesgo de persecución o daño grave.

Las soluciones no deben presuponer que la edad es el único factor de riesgo en el caso de un menor migrante vulnerable. Autorizar simplemente al niño, niña o adolescente a permanecer en el Estado hasta que cumpla los 18 años, tal vez porque no tiene un pasaporte que confirme su nacionalidad o porque el Estado no ha sido capaz de localizar a la familia o a su tutor anterior, no es una solución válida ni para el Estado ni para el niño. Puede exponer al menor a una situación prolongada de detención o de carencia de un hogar, o empujarlo a desaparecer o a caer en las redes de la trata cuando cumple los 18 años y perder el derecho a recibir apoyo y alojamiento y a permanecer en el Estado que lo recibió por ser menor de edad.

Además, los Estados no deben aplazar las decisiones sobre el derecho de los niños, niñas o adolescentes a la protección internacional ni las conclusiones del proceso de determinación del interés superior hasta que los menores no acompañados o separados sean adultos. Tampoco deben retrasar indefinidamente el examen de las necesidades de protección internacional de un niño, niña o adolescente con la esperanza de que en los esfuerzos por localizar a la familia se encuentre en el país de origen a un familiar que pueda hacerse cargo de él y, por lo tanto, sea posible expulsarlo o devolverlo a su país. Todo retraso que no esté dictado por las circunstancias del propio menor no acompañado o separado tendrá probablemente el efecto de aumentar su ansiedad con respecto a su futuro, pudiendo causarle una afectación psíquica y emocional.

Ejemplos de posibles soluciones

Integración en el país receptor

En algunas circunstancias, la integración en la sociedad del país receptor será la solución que corresponda al interés superior del niño. Esto será más probable en el caso de los niños a los que se haya concedido la protección internacional debido al riesgo que correrían en su país de origen. También será más común cuando el retorno sea imposible por motivos ya sea jurídicos o prácticos, por ejemplo, cuando no exista un acuerdo de readmisión con el país interesado o cuando el niño sea apátrida.

La integración en el país receptor debe basarse en una situación jurídica segura, que incluya un permiso de residencia, y registrarse por los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño, que se aplicarán plenamente a todos los menores que permanezcan en el país, con independencia de que lo hagan porque: se les ha reconocido la condición de refugiados, se les ha otorgado alguna otra forma de protección internacional o hay obstáculos jurídicos para su retorno, la determinación de su interés superior ha concluido con una recomendación en contra de su retorno o bien los niños tienen algún otro derecho a permanecer en el Estado receptor, en los casos en que el respeto de sus derechos dimanantes de la Convención y de los demás instrumentos jurídicos aplicables no esté garantizado en el país de origen o de residencia habitual.

Reunificación familiar en el país receptor

Cuando se haya otorgado a un niño la condición de refugiado u otra forma de protección nacional o internacional, puede ser adecuado conceder también a sus padres, a otros parientes o a los adultos que lo cuidaban anteriormente el permiso de entrar en el Estado para los fines de la reunificación familiar, si ello redundaría en el interés superior del niño. Toda solicitud en este sentido deberá considerarse favorablemente y tramitarse de manera humana y rápida, teniendo en cuenta el derecho del niño a no estar separado de sus padres contra su voluntad, a menos que ello corresponda a su interés superior.

Cuando haya motivos para pensar que los padres de un menor no acompañado o separado, o un pariente suyo o el adulto que lo tenía con anterioridad a su cargo, han viajado al país receptor y han sido autorizados a permanecer en él, deberá preverse el tiempo necesario para localizarlos dentro del país y preparar un informe de idoneidad del hogar.

Regreso del niño a su país de origen

Cuando el retorno se considere la solución más adecuada, no deberá llevarse a cabo sin haber obtenido primero el acuerdo de un cuidador apropiado, como uno de los padres, otro pariente o un cuidador adulto, o una institución de guarda de niños del país de origen, que tenga la capacidad de hacerse cargo del niño y de ofrecerle la protección y los cuidados requeridos.

Se alienta a los Estados a que informen a los niños de la disponibilidad de programas de retorno voluntario asistido y reintegración, y los ayuden a ponerse en contacto con esos programas antes de tomar alguna decisión sobre el retorno forzoso.

Devolución a la familia del niño, niña o adolescente

El derecho de los niños, niñas o adolescentes a ser criados por sus padres es uno de los principios fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos, y la familia es ampliamente reconocida como la unidad natural y fundamental de la sociedad, que debe ser protegida por el Estado. Además, para el desarrollo pleno y armonioso de su personalidad, los niños, niñas o adolescentes deberían crecer en un entorno familiar, rodeados de felicidad, amor y comprensión¹⁵, y los Estados deben adoptar todas las medidas adecuadas para que los menores no acompañados o separados puedan reunirse con sus padres, salvo cuando el interés superior del niño dicte la necesidad de mantener esa separación. De esa manera se ayudará a los niños a preservar su identidad y sus lazos familiares, así como su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.

Dicho esto, debería tenerse plenamente en cuenta el derecho del niño a expresar su opinión con respecto a la posibilidad del retorno, y toda manifestación de renuencia a reunirse con su familia deberá ser debidamente evaluada. No debe presumirse automáticamente que el regreso al hogar de los padres o de otros parientes en el país de origen represente siempre el interés superior del niño.

Cuando los menores no acompañados o separados hayan sido objeto de abuso, explotación o descuido por parte de sus padres, en contravención de los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, difícilmente redundará en su interés superior que se les devuelva al cuidado de sus padres en el país de origen o en un tercer país. Este es un asunto que la determinación del interés superior deberá abordar con carácter prioritario.

Como ejemplos prácticos de estas situaciones cabe mencionar los casos de los niños, niñas o adolescentes que han sido vendidos por el padre o la madre a un tratante de personas, o que han tenido que sobrevivir en la calle debido a una adicción o a una nueva relación o matrimonio de un progenitor. Asimismo, debe prestarse atención al riesgo de estigmatización y exclusión social que puede acechar a los niños, niñas o adolescentes víctimas de trata, especialmente a los que han sido explotados sexualmente, cuando regresan a su país de origen o llegan a un tercer país. Por último, puede ser necesario considerar y evaluar también el riesgo de exclusión o castigo por parte de la familia o la comunidad del niño, niña o adolescente que regresa, por ejemplo, por no haber conseguido liquidar las deudas contraídas con los traficantes.

Los Estados deberían analizar asimismo las circunstancias precisas que condujeron a que el menor no acompañado o separado fuera abandonado por sus padres o quedara separado de ellos. Deberán evaluarse todos los factores que puedan conducir a una nueva separación en el futuro, por ejemplo:

- los patrones locales de violencia y desplazamiento;
- la escasez de alimentos;
- la falta de seguridad;
- la falta de acceso a los servicios básicos; y
- el posible reclutamiento del niño en las fuerzas armadas.

Devolución al cuidado de un tutor legal designado

Cuando no sea posible localizar a los padres u otros familiares de un menor no acompañado o separado o cuando se sepa que han fallecido, el menor no debería ser devuelto a su país de origen mientras no se hayan adoptado disposiciones adecuadas para su alojamiento y cuidado. Deberá hacerse lo necesario para lograr que un adulto asuma la responsabilidad legal del menor no acompañado o separado tras el retorno y para garantizar que esa responsabilidad continúe ya sea hasta que el niño, niña o adolescente alcance la edad adulta, o hasta una fecha posterior en caso de que ella o él tenga alguna discapacidad física o de otro tipo o sea particularmente vulnerable. En general, no se considera acorde con el interés superior del niño que se le devuelva a una institución, un orfanato

¹⁵ El preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce “que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en un medio familiar, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión”.

o una residencia de menores, que no podrán ofrecer esa tutela individualizada. El regreso de un menor a una institución de acogida de niños, niñas o adolescentes en el país de origen o en un tercer país debe considerarse la opción de último recurso, aceptable sólo cuando forme parte de un plan acordado para la pronta reunificación de la familia y haya motivos excepcionales para pensar que el retorno del menor en esas condiciones redunde en su interés superior.

Solución en un tercer país

El traslado a un tercer país puede corresponder al interés superior del niño cuando no sea posible devolverle a su país de origen y no haya otras opciones en el Estado receptor. Por ejemplo, si los padres u otros parientes cercanos de un menor no acompañado o separado están viviendo legalmente en un tercer país y un informe de idoneidad del hogar confirma que tienen la capacidad y el deseo de cuidar al niño, niña o adolescente, es probable que la reunificación con sus familiares en ese tercer país redunde en el interés superior del niño.

Localización de la familia y restablecimiento de los vínculos familiares

La búsqueda de una solución debería comenzar con un análisis o una evaluación de la posibilidad de restablecer los vínculos familiares y reunificar a la familia. Por consiguiente, los Estados deberían adoptar medidas proactivas para localizar a los padres de los niños, niñas o adolescentes, cuando ello corresponda al interés superior de estos últimos.

Sin embargo, como bien saben los sistemas nacionales de protección infantil, en el caso de algunos niños, niñas o adolescentes el riesgo puede proceder de los propios miembros de su familia. Así pues, los Estados deben tener en cuenta que la devolución del niño, niña o adolescente al cuidado de su familia o incluso la reanudación del contacto con esta pueden no redundar en el interés superior del niño. Esto ocurrirá, en particular, cuando el niño, niña o adolescente haya sido objeto de abuso, explotación o descuido por el padre o la madre o por su tutor legal o consuetudinario.

Otros niños, niñas o adolescentes pueden haber sido presionados por los traficantes o por sus familias para que no revelen el paradero de sus familiares. Es crucial que ellos y ellas sean informados del objetivo inicial de la localización de la familia, que es restablecer los lazos familiares. Un tutor, o una persona en una posición análoga, puede ser de gran ayuda para asesorar al menor sobre el proceso y establecer la confianza necesaria para que revele la verdad. Si un niño, niña o adolescente se niega a dar su consentimiento a la localización de la familia, pero aun así se considera que esa localización redundaría en su interés superior (por ejemplo, cuando la planificación del proceso indique que el niño no tiene ninguna necesidad de protección internacional), un tutor podrá dar el consentimiento a la localización.

No deberá esperarse que un menor no acompañado o separado consienta en que se busque a su familia en su nombre cuando ello represente un riesgo para él mismo o para algunos de sus familiares. Por lo general, no será adecuado iniciar la localización de la familia antes de que se haya determinado el derecho del niño a la protección internacional, especialmente si el menor corre el riesgo de persecución por agentes del Estado. Habrá que cuidar que toda información sobre los niños, niñas o adolescentes y sus familias se reúna, procese y distribuya en forma confidencial, para no ponerlos en peligro.

Antes de comenzar la localización de la familia, es recomendable evaluar:

- sí es seguro tratar de localizar a la familia del niño, niña o adolescente y cuándo conviene hacerlo;
- sí redundase en el interés superior del niño que se localizara a sus familiares, y cuándo;
- si existe alguna organización capaz de facilitar la localización de la familia en el país de origen del niño, niña o adolescente o en un tercer país;
- si el niño, niña o adolescente es suficientemente mayor o maduro para proporcionar información fidedigna sobre su familia y el lugar en que se encuentra;
- si la información proporcionada por el niño, niña o adolescente es exacta o si está tratando de proteger a la familia o a los agentes/traficantes que lo ayudaron a llegar al país receptor;
- si hay algún conflicto de intereses entre el menor y los padres u otros miembros de la familia;
- si el niño, niña o adolescente tiene aún demasiado miedo o está todavía demasiado sometido a la influencia de un agente/traficante o un tratante de personas para dar información verídica sobre su origen;
- si el niño, niña o adolescente está plenamente informado y entiende sus derechos y lo que implicaría posiblemente la localización;
- si el niño, niña o adolescente ha dado su consentimiento informado a que se intente localizar a la familia en ese momento;
- si el tutor del menor ha dado el consentimiento a la localización de la familia tras haber determinado que redundaría en el interés superior del niño.

Si la localización corresponde al interés superior del menor no acompañado o separado y no representa un peligro para él o para su familia, los encargados de la localización deberían, con el consentimiento del niño, niña o adolescente o de su tutor, poner en marcha los procedimientos para buscar y encontrar a la familia lo antes posible. Cuando sea necesario, puede ser útil colaborar con organizaciones de las Naciones Unidas, el CICR o la sociedad nacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja pertinente, la OIM, UNICEF o la red de sucursales nacionales, oficinas afiliadas y corresponsales del SSI. Al mismo tiempo, el niño deberá ser informado regularmente de los progresos que se realicen y recibir todo el apoyo necesario para restablecer un contacto sostenible con su familia.

Componentes del proceso del interés superior

La figura 2 indica los posibles componentes de un proceso de consideración del interés superior desde el momento en que un menor no acompañado o separado entra o es detectado en el territorio de un Estado hasta que se encuentra una solución sostenible. Describe las salvaguardias y medidas que deben adoptarse a lo largo del proceso, basándose en los instrumentos jurídicos internacionales y regionales y en las orientaciones autorizadas, especialmente en las observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño. Los sistemas y procedimientos varían considerablemente de un Estado a otro e incluso dentro de cada uno de ellos. Por consiguiente, la figura es de carácter muy general y sólo tiene por finalidad indicar los elementos que podrían utilizarse para reforzar los sistemas de migración y asilo y de protección infantil de un país, cuando sea necesario.

Garantías de procedimiento, incluida la tutela

Los Estados tienen la obligación de ofrecer las garantías de procedimiento dimanantes de la Convención sobre los Derechos del Niño, que aseguran al menor migrante el acceso a las mismas disposiciones de protección y bienestar infantil que se aplican a los demás niños, niñas o adolescentes en el territorio del Estado. Estas garantías tienen por objeto asegurar que el interés superior del niño sea tratado como una consideración primordial en las evaluaciones y la determinación del interés superior, y ayudan también a comprobar que el niño tenga la estabilidad física, psíquica y emocional necesaria para participar en el proceso de determinación de su situación y de consideración de su interés superior.

Para garantizar que el interés superior sea tratado como una consideración primordial, es preciso ofrecer a los niños, niñas o adolescentes un intérprete profesional, en lo posible capacitado específicamente para interpretarlos o interpretarlas, un tutor o un profesional que ejerza una función similar, y una entrevista que tenga en cuenta sus sensibilidades particulares. También deben adoptarse medidas para que el niño, niña o adolescente pueda ejercer su derecho a participar, presentar denuncias y apelar, según se aplique en virtud del derecho nacional.

Capacidad jurídica y nombramiento de un tutor

Por ser menores de 18 años, los niños, niñas o adolescentes no tienen, en general, capacidad jurídica para adoptar sus propias decisiones sobre los servicios ofrecidos o para valorar las consecuencias legales y prácticas de los procesos en que se solicita su participación¹⁶. En el caso de los menores migrantes que viajen con sus padres o con un cuidador reconocido, se aceptará la competencia del progenitor o el cuidador para adoptar decisiones en nombre del niño, a menos que las autoridades de protección infantil pertinentes hayan determinado que ello no corresponde al interés superior del menor y hayan puesto en marcha los procesos necesarios en virtud del derecho nacional para retirar al progenitor o cuidador la custodia del niño. En el caso de los menores no acompañados o separados, o de los menores migrantes que hayan dejado de estar bajo la custodia de un progenitor o cuidador, se procederá tan pronto como sea posible a nombrar a un tutor o representante legal o a otra persona que pueda apoyar al niño, niña o adolescente y defender su interés superior. En particular, los Estados deberán adoptar disposiciones para garantizar al menor no acompañado o separado la asignación de un tutor que los represente y los ayude a acceder a los procedimientos y arreglos previstos para su recepción y asistencia y a las prestaciones correspondientes.

Importancia de un tutor cualificado e independiente

Todo tutor debe tener suficiente competencia técnica en el ámbito del cuidado de los niños, niñas o adolescentes para ser capaz de determinar si se está salvaguardando su interés superior y se están atendiendo debidamente sus necesidades jurídicas, sociales, sanitarias, psíquicas, materiales y educativas. Como tal, el tutor debe tener la capacitación y experiencia necesarias en la protección y el bienestar del niño, niña o adolescente y, en lo posible, también conocimientos específicos sobre el derecho internacional de los derechos humanos en relación con los menores no acompañados o separados.

¹⁶ En algunos países, la capacidad jurídica se alcanza a una edad inferior a los 18 años. Para garantizar el mantenimiento de las salvaguardias de protección del niño y el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de la Convención sobre los Derechos del Niño, deberían establecerse y aplicarse garantías de procedimiento adaptadas a los niños para todos los menores de 18 años.

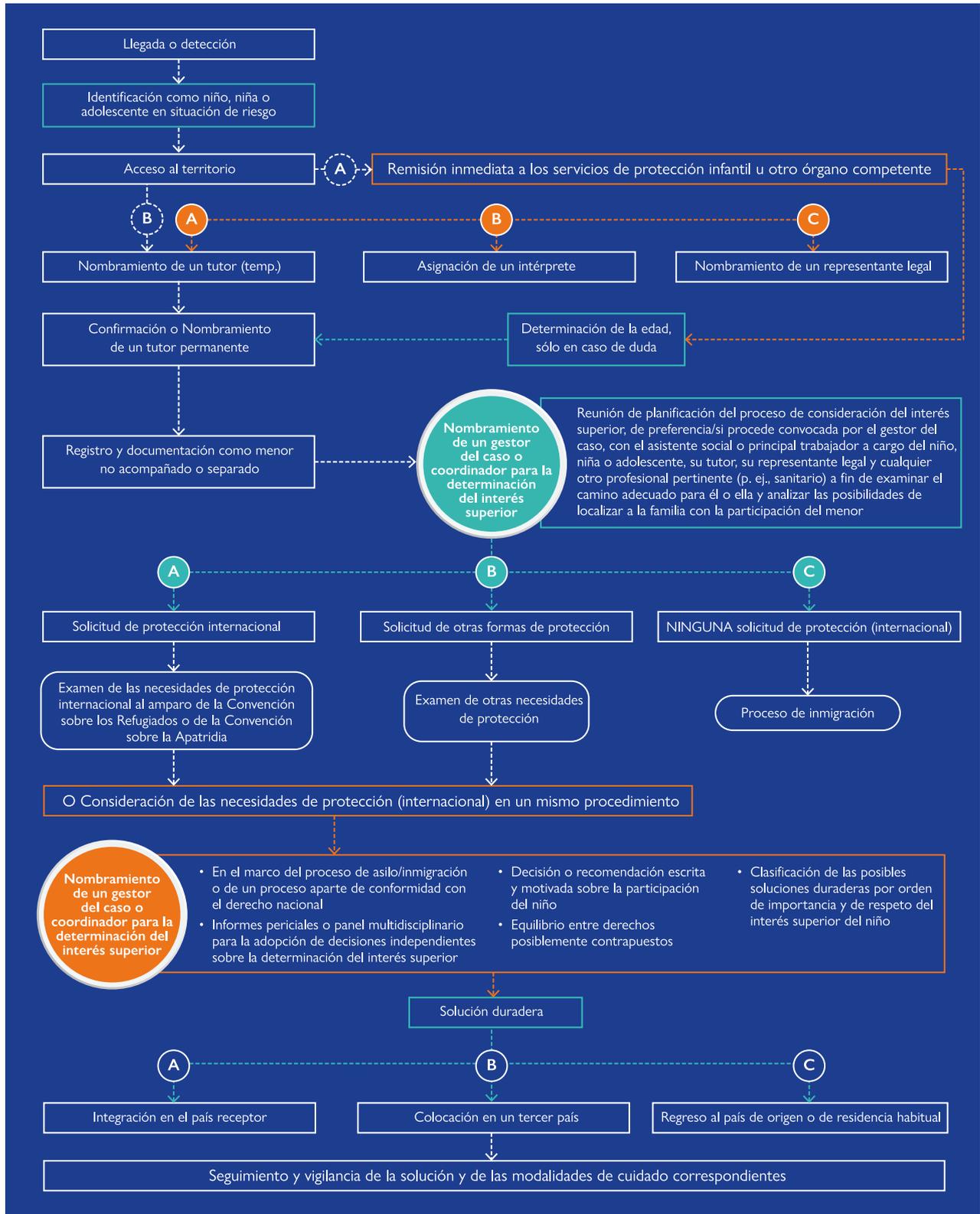


Figura 2

Posibles componentes de un proceso de consideración del interés superior

Los sistemas nacionales de tutela varían considerablemente entre los distintos países del mundo. Los Estados tienen diferentes maneras de entender las funciones de los tutores. En algunos, los tutores son principalmente representantes legales y asesores de los menores puestos bajo su custodia, y su responsabilidad fundamental consiste en prestarles asistencia en las solicitudes y los procedimientos de asilo durante el proceso de determinación de su situación migratoria. En ciertos países, estos tutores tienen también la función de organizar la atención de las necesidades de educación, alojamiento y asistencia sanitaria de los menores. Por otra parte, en numerosos Estados, los tutores —en su calidad de principales adultos en la vida de los niños— tienen principalmente la función de velar por el bienestar físico y psicosocial del menor, y cumplen una función sustantiva mínima o nula en el proceso de asilo/migración. En muchos países, no es infrecuente que el representante legal tenga la función de garantizar la debida escolarización del niño, niña o adolescente o que sea un trabajador social el que preste asistencia legal al menor en el procedimiento de asilo. En algunos Estados, tanto el tutor como otros trabajadores sociales participan en la determinación del interés superior, buscando soluciones sostenibles y respaldando la integración.

Otra dificultad consiste en diferenciar los sistemas de tutela profesionalizados de los de carácter benéfico o voluntario. En algunos países, los dos sistemas funcionan en paralelo. Los tutores profesionales son empleados de organismos gubernamentales y ONG de los sectores social y jurídico que han cursado una capacitación oficial hasta un nivel acordado, lo que posiblemente ha incluido la obtención de una licencia. Los tutores de carácter benéfico y voluntario son particulares que se ofrecen como voluntarios para asumir la custodia de un niño, niña o adolescente. Según el sistema que rija en el país, su capacidad y sus posibles conflictos de intereses deberán examinarse desde distintos ángulos. En estos casos, pueden hacer aportaciones muy útiles los profesionales del campo de la protección infantil, como los del SSI o el UNICEF.

El tutor como enlace entre la persona menor no acompañada o separada y otros profesionales

En algunos Estados, las personas menores migrantes estarán también en contacto, probablemente, con un espectro muy amplio de profesionales, como los funcionarios de inmigración y de fronteras, los trabajadores sociales y cuidadores de los hogares de guarda, los empleados de las instituciones residenciales, los abogados y miembros del poder judicial, los trabajadores del sector de la salud, los profesores y maestros y los intérpretes, y es posible que no tengan claros los diferentes papeles que estas personas pueden desempeñar en su vida. Las personas menores migrantes que viajan con su familia pueden confiar normalmente en que un progenitor o un pariente mediará entre ellos y otros adultos y velará por la protección de sus derechos. Los menores no acompañados o separados no cuentan con esa ayuda. Los tutores pueden servir de enlace entre los niños, niñas o adolescentes y los profesionales y organismos especializados que ofrecen asistencia y servicios, explicando los puntos de vista de los menores y asesorándolos sobre los servicios propuestos que correspondan a su interés superior.

Funciones y tareas que pueden desempeñar los tutores

Los tutores deben ayudar a los niños a participar en el proceso de consideración de su interés superior. Actuando en defensa de su interés superior, pueden cumplir una gran variedad de funciones a lo largo del proceso, por ejemplo:

- apoyar y aconsejar al niño, niña o adolescente sobre la base de una relación de confianza;
- facilitar la participación del niño, niña o adolescente;
- vigilar y coordinar la interacción del niño, niña o adolescente con otros profesionales y con las ONG que puedan estar desarrollando una labor de promoción;
- utilizar sus conocimientos especializados para asesorar a otros profesionales que interactúen con el menor;
- velar por que se satisfagan las necesidades de atención de salud, educación, alojamiento y apoyo del niño, niña o adolescente;
- velar por que el niño cuente con un representante legal debidamente formado y experimentado;
- asegurarse de que el niño, niña o adolescente tenga acceso a procedimientos que determinen sus necesidades de protección internacional, si desea solicitarla o si así se propuso tras la reunión de planificación del proceso;
- recabar el asesoramiento especializado que sea necesario en nombre del niño, niña o adolescente;
- asesorar al menor, en una etapa temprana, sobre la posibilidad de restablecer los contactos con su familia por medio del servicio de localización de los familiares y sobre las posibles consecuencias de esta medida, si el menor no tiene o ha dejado de tener contacto con la familia;
- actuar en nombre del niño, niña o adolescente en relación con las decisiones sobre su situación y en la determinación de su interés superior;
- prestar asistencia al menor en su apelación o queja contra cualquier decisión que parezca ilegítima o poco razonable, de conformidad con las normas y procedimientos establecidos.

De preferencia, la responsabilidad por un niño, niña o adolescente no debería traspasarse de un tutor a otro, a menos que ello sea necesario para proporcionarle una representación o un apoyo especializados y redonde

en su interés superior. Los niños, niñas o adolescentes a los que sea preciso asignar un nuevo tutor deberán ser plenamente informados del cambio propuesto y de los motivos a los que obedece. La solicitud de un niño, niña o adolescente de que se le asigne otro tutor debe ser considerada favorablemente, si es razonable y corresponde a su interés superior. Es posible que los menores pidan estos cambios porque están buscando un tutor en el que puedan confiar y al que puedan revelar su historia, sus necesidades y el paradero de su familia.

Consideración del interés superior

En esta sección se presenta un panorama general de los posibles componentes de un proceso de consideración del interés superior, es decir, la evaluación del interés superior, la planificación del proceso y la determinación del interés superior.

Evaluación del interés superior

La *evaluación del interés superior* forma parte del proceso global de consideración del interés superior y es una herramienta destinada a proteger a cada niño, niña o adolescente en particular. Por lo general se traduce en una evaluación de la situación del niño, niña o adolescente y en recomendaciones con respecto a la protección y los cuidados que necesita. Puede realizarse en distintos momentos del proceso de consideración del interés superior, cada vez que se estudie o adopte una medida que pueda tener un efecto directo en el interés superior del menor no acompañado o separado. Además, una evaluación inicial de este tipo es un primer paso fundamental para poner en marcha el proceso de consideración del interés superior y, si el niño, niña o adolescente necesita una solución sostenible, puede conducir a una determinación de su interés superior.

En muchos Estados, las instancias más adecuadas para realizar las evaluaciones del interés superior son los servicios de protección infantil competentes. Para llegar a una conclusión lo más fundamentada posible, estos servicios deberían integrar en las evaluaciones a los profesionales expertos en otras disciplinas que correspondan. Los participantes en la evaluación del interés superior deben tener la capacitación, las competencias y los conocimientos técnicos necesarios. Las personas menores no acompañadas o separadas y sus tutores también deberían participar, para aumentar la credibilidad e integralidad del proceso.

Las evaluaciones del interés superior pueden ser necesarias, por ejemplo, en relación con decisiones como las siguientes:

- sí colocar al niño, niña o adolescente en un alojamiento, y cuáles modalidades de cuidado inmediatas permitirían satisfacer sus necesidades particulares;
- en el caso de los menores no acompañados o separados, si la localización de su familia redundaría en su interés superior o si supondría un riesgo para él/ella o para sus familiares;
- sí prestarle servicios de salud, educación y recreación;
- sí solicitar o no la protección internacional u otras formas de protección;
- sí es necesaria una determinación formal del interés superior;
- sí debe reunirse la información necesaria para una determinación del interés superior.

Las evaluaciones del interés superior debidamente respaldadas y documentadas que figuren en el expediente del proceso ayudarán sin duda a realizar más tarde la determinación del interés superior, si llega a ser necesaria.

Remisiones de primera línea y planificación del proceso

En la mayoría de los casos, las necesidades de asistencia social inmediata de los menores no acompañados o separados se satisfacen una vez que han sido remitidos a los sistemas y servicios de protección infantil competentes. A veces es necesario que esté resuelta también su situación migratoria.

Identificación de las personas menores no acompañados o separados y en situación de riesgo

Niños, niñas o adolescentes encontrados en la frontera

Cuando un niño, niña o adolescente llega a un país o es encontrado en la frontera solo o acompañado por alguien que no es su cuidador, es recomendable realizar sin tardanza una evaluación del interés superior para determinar si está en situación de riesgo.

Los menores que llegan solos a la frontera de un Estado suscitan en general una preocupación inmediata. Pero también los niños que viajan con ciertos adultos o incluso con familiares pueden generar alarma si presentan comportamientos, conductas u otros indicadores de riesgo que hagan necesaria la intervención de instancias de protección infantil.

Naturalmente, los niños o niñas mayores o adolescentes que viajan solos pueden estar en posesión de un pasaporte, un visado u otro documento pertinente y estarse trasladando al país para una vacación, un encuentro con los padres o un viaje en grupo autorizado por los padres. Muchos niños viajan solos en circunstancias que han sido planificadas por la familia y que no corresponden a la definición de un menor no acompañado o separado ni plantean ninguna otra preocupación con respecto a su protección.

Sin embargo, para cerciorarse de que ningún niño, niña o adolescente quede desprotegido, y dado que en algunos casos la información que conduciría a una determinación del interés superior puede no ser comunicada de inmediato por el menor ni estar disponible de otra forma en el primer contacto, se recomienda realizar una evaluación del interés superior sencilla, por ejemplo poniéndose en contacto con los servicios de protección infantil, para decidir si es necesaria una determinación del interés superior o evaluación del riesgo más formal.

La forma más eficaz de identificar a los menores no acompañados o separados consiste en verificar si presentan alguno de los factores de riesgo enumerados en la siguiente lista no exhaustiva:

- documentos fraudulentos (que pueden ser una indicación de tráfico ilícito, persecución o trata de personas);
- falta de documentos o documentos caducados (como la falta de un visado o la presentación de un visado vencido);
- problemas de conducta (comportamientos causados posiblemente por la presión de un traficante, de un tratante de personas o, indirectamente, de los padres);
- afirmación del niño, niña o adolescente de que no desea regresar a casa (renuencia a reunirse con sus padres o su cuidador anterior);
- indicación del niño, niña o adolescente de que desea solicitar la protección internacional u otra condición.

Niños, niñas o adolescentes encontrados en el territorio

En este caso pueden ser de interés también otros factores, por ejemplo el hecho de que el niño, niña o adolescente no pueda o no quiera dar la dirección o el nombre de un cuidador o de un lugar de alojamiento en el país receptor (lo que podría indicar que es un fugitivo o una víctima de trata de personas, o un niño, niña o adolescente que es explotado por una banda de mendicidad organizada, carteristas o prostitución infantil, o un niño, niña o adolescente en tránsito hacia otro destino o que se ha evadido de un centro de asistencia para evitar la devolución).

Las medidas y respuestas posibles incluyen lo siguiente:

- permitir su acceso al territorio (si son detectados en la frontera);
- remitirlos con la mayor celeridad posible a los servicios de protección infantil o a un tribunal, según proceda con arreglo al sistema nacional;
- asignarles un tutor, un intérprete, un representante legal, etc.

Permiso de residencia temporal

Mientras dure el procedimiento al que deba someterse, el niño, niña o adolescente debería contar con un permiso de residencia temporal.

Objetivo principal de la reunión de planificación del proceso

Se recomienda que el proceso de consideración del interés superior incluya una reunión de planificación, para velar por que los menores no acompañados o separados sean encauzados prontamente en el procedimiento adecuado y puedan solicitar la protección internacional, si la necesitan.

La finalidad de la planificación es aumentar la eficiencia del proceso tanto para los niños, niñas o adolescentes como para los adultos encargados de prestarles asistencia, y tratar de evitar que los menores no acompañados o separados (especialmente los de más edad) queden “a la deriva” y sean autorizados a permanecer en el país o reciban alguna otra forma de residencia temporal hasta que cumplan los 18 años, tras haber sido rechazados en un procedimiento de asilo o sin que se hayan examinado en ninguna instancia sus solicitudes de protección internacional. También se busca evitar que los menores no acompañados o separados sean introducidos en el procedimiento de solicitud de asilo aun cuando no necesiten protección internacional, lo que atasca el sistema y genera períodos de espera más largos, en desmedro de los intereses tanto de los niños como de las autoridades pertinentes.

Más concretamente, la planificación del proceso puede utilizarse para los siguientes fines:

- dar a conocer el contenido del expediente del proceso (las circunstancias, necesidades y deseos del niño, niña o adolescente) hasta ese momento, respetando toda ley aplicable sobre la protección de datos;

- tomar nota de toda solicitud de protección internacional que haya presentado el niño, o de todo deseo de hacerlo que haya expresado hasta ese momento;
- cuando no haya habido ninguna solicitud, determinar si es posible solicitar la protección internacional en nombre del niño, niña o adolescente y, en caso afirmativo, si este puede dar su consentimiento informado para ello o si es el tutor el que deberá decidir en su nombre;
- examinar si es necesario obtener nuevas pruebas médicas, de especialistas o del país para el proceso de determinación de la situación migratoria;
- examinar las medidas necesarias para una determinación del interés superior;
- establecer un plazo para la determinación del interés superior, considerando que puede ser precedida por el procedimiento de determinación de la situación migratoria o proceder en paralelo con este, y que cualquier discapacidad o trauma que tenga el niño, niña o adolescente, así como cualquier necesidad de educación especial, puede alargar el período requerido para completar el proceso de determinación del interés superior;
- examinar si debería iniciarse la localización de la familia, y en qué momento. Cuando proceda, deberá considerarse si el niño ha dado o puede dar su consentimiento informado a esa localización, o si deberá pedirse a su tutor que lo haga en su nombre.

Participación en la reunión de planificación del proceso

Se recomienda que el tutor, el representante legal y el trabajador social designados para el niño, niña o adolescente (según el caso) participen en la reunión de planificación del proceso. También podrán ser invitados a asistir o a preparar informes los expertos que correspondan. La invitación podrá ser hecha por el profesional responsable de administrar el proceso de determinación del interés superior, como el tutor o el representante legal del menor, o por un gestor del caso, como se sugiere en el presente Manual. Asimismo, sería adecuado invitar al niño, niña o adolescente a participar en la reunión, si tiene la madurez suficiente y no existe el riesgo de que la participación agrave algún trauma emocional o psíquico. De lo contrario, el tutor podrá representar las opiniones y el interés superior del niño.

Determinación del interés superior

Las decisiones sobre las soluciones sostenibles para los menores no acompañados o separados tienen consecuencias a largo plazo en su seguridad y bienestar y no deberían adoptarse a la ligera. Por lo tanto, se recomienda que se cree un procedimiento o mecanismo oficial de determinación del interés superior, con garantías de procedimiento y requisitos de documentación claramente establecidos, que permita encontrar para cada menor no acompañado o separado la solución que mejor corresponda a su interés superior.

La determinación del interés superior debe concebirse de modo que puedan participar el propio niño, niña o adolescente y también los expertos con los conocimientos pertinentes para determinar y poner en la balanza todos los factores que hayan de considerarse al formular una recomendación sobre la mejor opción disponible para el menor, que deberá ser a la vez sostenible y definitiva (véanse más detalles en la sección 6.3, [página 274](#)).

Todo niño, niña o adolescente que presente factores de riesgo, ya sea que necesite o no protección internacional, tendrá derecho a que se determine su interés superior para encontrar una solución sostenible. Incluso si se decide que el menor no acompañado o separado tiene derecho a la protección internacional, se recomienda que el Estado efectúe una determinación del interés superior, para asegurarse de que se respete este principio en relación con otros aspectos de su vida, ya que no cabe presuponer que la mera concesión de una situación migratoria definida pueda garantizar ese respeto. Del mismo modo, cuando se decida que un niño, niña o adolescente no necesita protección internacional, será importante hacer igualmente una determinación de su interés superior, que podría revelar que devolverlo a su país de origen o enviarlo a un tercer país no corresponde a su interés superior con arreglo a la Convención sobre los Derechos del Niño.

En la sección 6.3, [página 274](#), se describen con más detalle un posible procedimiento oficial de determinación del interés superior y sus características principales. Los Estados podrán utilizar la totalidad o una parte de los elementos, según el caso y en función de que ya exista o no un sistema, o de que los sistemas existentes deban o no ser fortalecidos. Está claro que en muchos Estados no será posible instituir un procedimiento formal de determinación del interés superior como el descrito en este Manual, y también que los Estados pueden encomendar la determinación del interés superior a una organización distinta de las autoridades nacionales de inmigración y/o protección infantil. En estos casos, la organización interesada deberá tener responsabilidades claramente definidas y autorizaciones otorgadas por el Estado, y proceder con extrema cautela. Cuando sea posible, debería negarse a realizar la determinación del interés superior sin la participación de representantes del Estado, especialmente si están en juego decisiones relacionadas con la devolución al país de origen o la expulsión del territorio.

6.3 CARACTERÍSTICAS DE LA DETERMINACIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR

Resumen: Características de la determinación del interés superior

- Los países deberían establecer un procedimiento o mecanismo de determinación del interés superior, que es una evaluación holística de todas las soluciones sostenibles que podrían responder al interés superior de los niños que las precisen y tener en cuenta sus derechos y necesidades, especialmente la necesidad de protección internacional y de modalidades de cuidado adecuadas.
- Dado que los sistemas nacionales varían enormemente, habrá diferentes formas de integrar y desarrollar un procedimiento de determinación del interés superior en los sistemas ya existentes. Una posibilidad es encomendar algunos elementos del proceso a organizaciones intergubernamentales o de la sociedad civil, por ejemplo, pero en tales casos deberá aplicarse la máxima cautela.
- Dado que se trata de una decisión particularmente importante que afecta al futuro de los menores no acompañados o separados, se recomienda que la determinación del interés superior sea un proceso formal, con garantías de procedimiento específicas, en que participen expertos en protección infantil y, de preferencia, en protección de menores migrantes.
- Debe hacerse lo necesario para que los niños, niñas y adolescentes puedan participar de manera provechosa en todo el proceso de determinación de su interés superior.
- Los responsables de la determinación del interés superior deberán considerar criterios tales como la identidad y las características particulares del niño, niña o adolescente; sus necesidades de protección (internacional); la posibilidad de los familiares de cuidarlo o cuidarla y su disposición a hacerlo; y la situación política, social y económica del momento en el país de origen del menor.
- Cuando un menor no acompañado o separado y/o su tutor y/o representante legal estén en desacuerdo con el resultado de una determinación del interés superior, el menor deberá tener el derecho de solicitar una revisión por parte de un tribunal o de apelar, si la legislación nacional lo permite.

Introducción

No existe una forma única de realizar una determinación del interés superior. Si ningún proceso establecido prevé el examen del interés superior como consideración primordial en las circunstancias en que es necesario, es decir, para determinar la solución sostenible que redundaría en el interés superior del niño, hay varias formas posibles de reforzar los sistemas y procedimientos existentes. Esas formas se describen en los párrafos siguientes.

Determinación del interés superior en la práctica

La determinación del interés superior aborda varios aspectos clave, entre ellos:

- dónde debería vivir el niño, niña o adolescente, según el análisis de su interés superior;
- con quién debería vivir el niño, niña o adolescente, según el análisis de su interés superior;
- quién es la persona más adecuada para tener la responsabilidad parental o legal del niño, niña o adolescente en el futuro;
- qué siente el niño, niña o adolescente con respecto a las opciones seleccionadas y propuestas;
- qué recursos y servicios habrá que desplegar para apoyar la solución recomendada en la determinación del interés superior.

Medidas preparatorias y condiciones previas

Cuando se considere necesario realizar una determinación formal del interés superior, deberán cumplirse ciertas condiciones y adoptarse algunas medidas preparatorias a fin de que el niño, niña o adolescente:

- sea admitido en el territorio del Estado (como menor en situación de riesgo);
- sea identificado como menor no acompañado o separado;
- sea inscrito en los registros y reciba la documentación necesaria;
- sea remitido a los servicios de protección infantil competentes;
- reciba de esos servicios un alojamiento seguro y el apoyo adecuado (sin privación de libertad);
- reciba un permiso de residencia temporal;
- cuente con un tutor designado;

- cuente con servicios de salud y educación adecuados;
- cuente con asistencia para localizar a sus familiares y ponerse en contacto con ellos, si ha perdido ese contacto y si (se considera que) restablecerlo redundaría en su interés superior y no pondría en peligro a la familia.

Principales características de la determinación del interés superior

Se recomienda que la determinación del interés superior se diseñe de modo que tenga en cuenta una variedad de soluciones y recomiende la que pueda tener el impacto más positivo en el niño, niña o adolescente de que se trate, a la luz de las consideraciones jurídicas y de otra índole pertinentes. También se recomienda que la determinación del interés superior:

- sea holística, examine todas las circunstancias y apunte a establecer un cuadro de la situación general del niño, niña o adolescente que indique lo que se sabe y lo que se desconoce, y qué se necesita para explorar las “opciones” y determinar los resultados posibles;
- sea multidisciplinaria (los participantes deberán tener la experiencia y los conocimientos pertinentes y ser capaces de determinar y poner en la balanza todos los factores de interés a fin de determinar la opción óptima para el niño, niña o adolescente; esa experiencia y esos conocimientos son esenciales, porque los participantes deberán predecir resultados y consecuencias, y sólo podrán hacerlo con exactitud si poseen toda la información requerida);
- incluya la participación del niño, niña o adolescente mediante procedimientos adaptados a sus necesidades y el adecuado apoyo e información por parte del tutor y el representante legal o asesor del menor;
- tenga en cuenta la Convención sobre los Derechos del Niño, es decir, examine la situación del niño a la luz del régimen de protección/inmigración vigente pero también, más en general, los derechos que asisten al niño, niña o adolescente en virtud de la Convención;
- en lo posible, esté integrada en un proceso de determinación que sea independiente y cuente con todas las debidas garantías procesales;
- demuestre y documente que el interés superior del niño ha sido una consideración primordial;
- sea rigurosa, flexible, transparente y responsable;
- se lleve a cabo en tiempo oportuno;
- examine opciones a corto, mediano y largo plazo.

Participación del menor

El proceso de determinación del interés superior debe permitir y facilitar la participación del niño, niña o adolescente cuyo futuro esté en juego, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño. La manera en que el menor participe en este proceso dependerá de lo siguiente:

- su edad, madurez y capacidad intelectual;
- su experiencia, su entorno, las expectativas sociales y culturales y el apoyo disponible, todo lo cual contribuye al desarrollo de su capacidad de formarse y expresar una opinión, dado que el nivel de entendimiento de un niño, niña o adolescente no está vinculado de manera uniforme a su edad biológica;
- los factores culturales y de desarrollo, que pueden hacer que los niños o niñas pequeños sean capaces de adoptar decisiones bien fundamentadas y convincentes sobre los asuntos serios que afecten a su vida;
- la información que se facilite al niño, niña o adolescente y a su tutor y representante legal;
- toda experiencia traumática anterior que pueda impedir o dificultar al niño, niña o adolescente la comunicación completa de sus experiencias o miedos, o cuyo recuerdo pueda causarle un nuevo trauma.

Cuando debe realizarse la determinación del interés superior

La determinación del interés superior debería programarse en cuanto el gestor del caso y el tutor y representante legal del menor no acompañado o separado estén de acuerdo en que el expediente sobre el interés superior del niño (véase el apartado *Expediente del interés superior* en la [página 276](#)) contiene suficiente información para llegar a una conclusión sostenible y definitiva.

Cuando esté en examen la posibilidad del retorno al país de origen o la colocación en un tercer país, es posible que no se pueda adoptar una decisión sin un informe psicológico o un informe de un experto o de la idoneidad del hogar. En tal caso, el retraso que ello suponga será deliberado y apropiado, pero deberá reducirse al mínimo necesario para obtener la información que falte. Además, durante la determinación del interés superior puede quedar en evidencia que la información y las pruebas son insuficientes para fundamentar una recomendación sobre la solución sostenible que redundaría en el interés superior del menor no acompañado o separado. Si es así, podría ser necesario aplazar la determinación hasta que el trabajador social o el tutor o representante legal del niño, niña o adolescente hayan obtenido la información y las pruebas requeridas.

Gestión de la determinación del interés superior

Todo menor no acompañado o separado que las autoridades detecten o que sea señalado a su atención y que se considere un niño, niña o adolescente en situación de riesgo deberá ser remitido sin tardanza ya sea a los servicios de protección infantil adecuados o a otro órgano competente del sistema de protección infantil del país, según proceda. Los servicios de protección infantil nombrarán entonces a un funcionario para que coordine y gestione el proceso —el gestor del caso de determinación del interés superior—, según corresponda y con arreglo a los recursos disponibles. En algunos países, podrá ser una persona de una ONG, una organización de la sociedad civil o incluso una organización internacional; en tal caso, deberá existir un mecanismo oficial y reconocido de documentación y registro de esas remisiones, con suficientes pruebas documentales de que la persona de la organización designada para gestionar el caso de determinación del interés superior es un trabajador social, un profesional de la atención al niño, niña o adolescente u otro profesional experimentado y con los conocimientos adecuados. Esta persona deberá tener la capacitación y experiencia requeridas para entender las diferentes necesidades de los menores no acompañados o separados y cómo debe gestionarse el proceso de determinación de su interés superior.

Necesidad de un gestor o coordinador independiente

Para evitar un posible conflicto de intereses, se recomienda que el gestor del caso de determinación del interés superior no sea el tutor o trabajador social asignado al niño, niña o adolescente, ya que puede tener que recomendar a este una solución, y ello podría afectar a la relación de confianza entre el menor y su tutor o trabajador social.

La introducción de gestores de los casos de determinación del interés superior puede ser un proceso gradual para el que se disponga de recursos limitados. Es posible que algunas partes del proceso de reunión de información y compilación del expediente tengan que ser asumidas (inicialmente) por los tutores o trabajadores sociales.

Según la relación que la determinación del interés superior tenga o pueda tener con los procesos nacionales de asilo e inmigración, o el modo en que esté integrada en ellos, los gestores de los casos pueden tener que asumir la responsabilidad principal de compilar y actualizar el expediente del interés superior; convocar una reunión de planificación del proceso (véase la anterior [sección 6.2](#)) y redactar el informe de determinación del interés superior (véase el apartado Recopilación y protección de datos en la [página 278](#)). También pueden tener que encargarse de los esfuerzos de localización y de obtención de información sobre la familia o los cuidadores anteriores del niño, niña o adolescente en su país de origen o de residencia habitual, si ello redundaría en el interés superior del menor (véase el apartado Reunión de información en la [página 279](#)); de encomendar la preparación de los informes médicos u otros informes periciales que puedan ser necesarios para encontrar una solución; y de organizar la determinación del interés superior en el marco de una reunión de expertos, o en forma de aportaciones de expertos (orales o por escrito) a los procedimientos existentes a nivel nacional, en cuyo caso deberá velar por que esas aportaciones reciban la debida atención, es decir, sean una consideración primordial en el proceso.

Expediente del interés superior

Se recomienda que el gestor del caso u otra persona competente abra el expediente del interés superior tan pronto como sea nombrado para trabajar con un menor no acompañado o separado. El expediente deberá actualizarse regularmente hasta que la determinación haya terminado. Todos los datos que se reúnan en el proceso y que contribuyan a la determinación del interés superior y se incluyan en el expediente deberán cumplir la legislación nacional y regional sobre la protección de datos y recopilarse teniendo en cuenta el interés superior del niño (véanse más detalles en el apartado *Recopilación y protección de datos*, en la [página 278](#)).

Criterios para determinar el interés superior

La principal consideración en la determinación del interés superior debería ser si existe una opción que garantice mejor que las demás el respeto de los derechos y la satisfacción de las necesidades del niño a corto, mediano y largo plazo. Esto sólo puede determinarse examinando las necesidades y circunstancias de cada menor no acompañado o separado y teniendo en cuenta el carácter indivisible de la Convención sobre los Derechos del Niño y la interdependencia de sus distintos artículos. Por consiguiente, la determinación de una solución sostenible que corresponda al interés superior del niño rara vez podrá basarse en un solo factor, aun cuando se trate de un factor importante. Es esencial que toda determinación del interés superior se centre específicamente en el menor de que se trate, es decir, en sus características particulares, como la edad, el sexo, la identidad de género y la orientación sexual; el modo en que fue criado; su grado de madurez física e intelectual; su nacionalidad (o apatridia); su origen o trasfondo cultural, espiritual y lingüístico; sus vínculos familiares y otras relaciones; sus vulnerabilidades físicas, psíquicas y emocionales; y las necesidades de protección (más amplia) que pueda tener.

En los apartados siguientes se enumeran algunos criterios que los participantes en la determinación del interés superior deberían tomar en consideración.

Entorno seguro

La seguridad es normalmente el aspecto prioritario. La certeza o probabilidad de la exposición a un daño suele tener más peso que cualquier otro factor. Se recomienda que los participantes en la determinación del interés superior examinen:

- la seguridad en los lugares geográficos de que se trate, por ejemplo, el nivel de violencia, el reclutamiento de niños en las fuerzas armadas y otros factores;
- la seguridad en la sociedad, por ejemplo, las leyes y políticas establecidas para proteger a los menores no acompañados;
- la seguridad en la comunidad, por ejemplo, las actitudes de la comunidad que puedan estigmatizar a ciertos niños, niñas o adolescentes;
- la seguridad en la familia u hogar;
- el daño sufrido en el pasado (frecuencia, patrones, tendencias y persistencia del riesgo);
- la posibilidad de vigilar la seguridad del niño, por ejemplo, de que los servicios de protección infantil existentes en el país garanticen la seguridad del menor en la familia;
- la disponibilidad de tratamientos médicos indispensables para salvar la vida en el caso de los niños, niñas o adolescentes enfermos-enfermas.

Familia y relaciones estrechas

Salvo cuando haya problemas de seguridad, el interés superior del niño radica por lo general en estar con su propia familia. Los lazos familiares y otras relaciones estrechas son un factor fundamental en la determinación del interés superior del niño. Se recomienda que los participantes en la determinación del interés superior:

- examinen cuáles fueron y cuáles son las relaciones importantes del niño, niña o adolescente;
- consideren la calidad y duración de todas sus relaciones estrechas (con los padres, cuidadores, hermanos, otros familiares, otros adultos, los niños, niñas o adolescentes de la comunidad cultural);
- examinen el apego del menor a esas personas (la duración de la separación, si la hubo, a qué edad ocurrió, etc.);
- examinen el efecto de la separación de cualquiera de las relaciones importantes (en el pasado y en el futuro);
- examinen el posible efecto del cambio de los cuidadores del menor;
- evalúen la capacidad de los padres, cuidadores y otras personas estrechamente relacionadas con el niño, niña o adolescente;
- recaben las opiniones de los cuidadores y otras personas cercanas al niño, niña o adolescente;
- examinen la posibilidad de la reunificación familiar (tras haber localizado a la familia y verificado y evaluado la relación).

Si la reunificación de la familia redundaría en el interés superior del niño, pero no es posible en la práctica, deberá hacerse todo lo necesario para que el menor pueda mantenerse en contacto con sus padres, a fin de no socavar la posibilidad de una reunificación familiar en el futuro.

Derecho a la identidad y al desarrollo

En general, para su adecuado desarrollo los niños, niñas o adolescentes necesitan permanecer integrados o estar en estrecho contacto no sólo con sus familias, sino también con las redes sociales y culturales. Por consiguiente, se recomienda que los participantes en la determinación del interés superior:

- tengan en cuenta toda consideración específica del menor en relación con su edad, sexo, identidad de género, orientación sexual, capacidad y otras características;
- examinen la mejor manera de preservar la identidad del niño, niña o adolescente, con inclusión de su nacionalidad, su nombre y sus vínculos familiares;
- examinen la mejor manera de continuar la crianza del niño, niña o adolescente (red cultural y comunitaria);
- examinen la mejor manera de mantener el trasfondo étnico, religioso, cultural y lingüístico del menor, es decir, entiendan realmente su cultura y sus tradiciones (los menores que hayan pasado un largo período fuera de su país de origen pueden haber tenido experiencias diferentes, y todo posible conflicto debería ser examinado y resuelto antes de la reunificación);
- tengan en cuenta que la continuidad (de las personas y los lugares) es fundamental para la sensación de seguridad y estabilidad del niño, niña o adolescente;
- examinen la mejor manera de ofrecer un nivel de vida adecuado para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social del niño, niña o adolescente, por ejemplo, la existencia de sistemas que garanticen un acceso adecuado a los servicios;
- examinen la mejor manera de ofrecer al menor el reposo, el tiempo libre y las actividades lúdicas y recreativas adecuados a su edad;
- examinen las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho del niño a la salud física y mental;
- examinen la mejor manera de atender las necesidades de educación del niño, niña o adolescente;
- evalúen las mejores formas de preparar al niño, niña o adolescente para las futuras transiciones a la vida adulta (el empleo, el matrimonio, la creación de su propia familia).

Consideración activa de las opiniones del niño

Para respetar el derecho del niño a ser escuchado (art. 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño), los participantes en la determinación de su interés superior deben:

- informarle sobre el proceso, las opciones que se están estudiando y las consideraciones y consecuencias pertinentes;
- recabar sus opiniones, deseos y sensaciones sobre cada uno de los factores arriba enumerados (respecto del pasado, el presente y el futuro y en relación con todas las soluciones sostenibles posibles);
- evaluar el grado de comprensión y madurez del niño o la niña, es decir, su capacidad de comprender y valorar las repercusiones de las opciones;
- examinar activamente sus opiniones y determinar el peso que se les debe atribuir (a la luz de ese grado de comprensión).

Recopilación y protección de datos

La recopilación de datos debe efectuarse de conformidad con la legislación nacional y regional sobre protección de datos. Puede haber casos en que, debido a la confidencialidad de los informes, sólo sea adecuada una divulgación limitada. Además, cuando el expediente del interés superior contenga información que pueda causar un daño psíquico o emocional al menor no acompañado o separado, su tutor y su representante legal deberían examinar si es el caso de adoptar alguna medida acorde con sus deberes profesionales para limitar la revelación de esa información al niño, niña o adolescente. En general, la información no debería utilizarse para fines que sean contrarios al interés superior del niño.

La sostenibilidad de las soluciones que se recomienden en la determinación del interés superior dependerá de la calidad y amplitud de la información que se haya obtenido a lo largo de todo el proceso. Por lo tanto, la compilación de un expediente completo es un componente esencial de la determinación del interés superior. En este contexto, será importante atribuir el debido peso a todos los informes periciales y del país que guarden relación con las necesidades particulares del menor no acompañado o separado.

El expediente del interés superior puede contener los siguientes elementos, o una parte de ellos:

- el acta de toda entrevista celebrada con el niño, niña o adolescente a su llegada o tras su detección en el territorio del país, a condición de que haya tenido lugar en presencia del tutor del menor y tras haber proporcionado a este asesoramiento jurídico y representación legal (condiciones que tendrán que cumplirse para poder utilizar la información en un procedimiento de determinación de la situación migratoria);
- los antecedentes que posean la policía, la fiscalía o los tribunales penales sobre entradas ilegales o delitos de trata de personas en relación con el niño, niña o adolescente o con personas vinculadas a él;
- los antecedentes de solicitudes de visados anteriores presentadas en nombre del niño, niña o adolescente antes de la llegada, y cualquier prueba que indique que esas solicitudes fueron presentadas por un adulto que estaba planificando la trata del niño o su introducción ilegal en el Estado receptor;
- información sobre cualquier determinación de la edad o detención a que se haya sometido al menor, incluidas las que se hayan basado en la afirmación de que el niño, niña o adolescente era un adulto;
- toda solicitud de protección (internacional) que hayan presentado el propio menor no acompañado o separado u otra persona en su nombre;
- toda decisión motivada sobre esta solicitud que haya adoptado un órgano administrativo, tribunal o juzgado adecuado, según el lugar que ocupe el proceso de determinación del interés superior en el sistema nacional;
- los historiales clínicos y los informes médicos, psiquiátricos o psicológicos que existan en relación con el niño, niña o adolescente y cuya consulta no esté restringida por motivos de confidencialidad;
- toda evaluación o informe relacionado con el niño, niña o adolescente que hayan preparado los servicios de protección infantil o un administrador o empleado de una institución residencial en que el niño, niña o adolescente haya vivido o esté viviendo;
- todos los informes disponibles sobre los esfuerzos de localización;
- todo informe de idoneidad del hogar que exista en relación con el hogar en el país de origen, de residencia habitual u otro país en que el niño, niña o adolescente tenga familiares cercanos;
- los informes disponibles sobre las relaciones importantes para el menor en el país receptor;
- los informes sobre las condiciones generales en el país de origen o de residencia habitual del niño, niña o adolescente, o en un tercer país, incluidas las condiciones más específicas que pudieran afectar al menor;
- cualquier otro documento que se considere de interés para el caso del menor no acompañado o separado de que se trate;
- todo documento de identidad u otro documento oficial referente al niño que haya expedido su país de origen o su país de residencia habitual, en caso de apatridia, y, cuando haya dudas sobre su autenticidad, los dictámenes periciales que existan al respecto;
- los registros de las evaluaciones del interés superior y las actuaciones judiciales que hayan tenido lugar.

Reunión de información

El gestor del caso de determinación del interés superior u otro profesional pertinente pueden tener que encargarse de recabar de antemano la información y los informes periciales necesarios para poder llegar a una determinación del interés superior que sea sostenible y definitiva.

Es importante hacer uso de la mayor variedad posible de fuentes, ya que el propio menor no acompañado o separado difícilmente tendrá las pruebas documentales necesarias para poder adoptar una determinación de su interés superior que sea sostenible.

Para asegurarse de que el proceso de reunión de información respete el interés superior del niño, y en particular los principios de la confidencialidad y la privacidad, y a fin de que se respeten también los principios de la necesidad y la proporcionalidad, se recomienda que los Estados exploren las posibilidades de elaborar protocolos de intercambio de información entre los servicios y participantes pertinentes.

Participación del niño, niña o adolescente en una determinación del interés superior

En general, no se considera adecuado entrevistar a un menor no acompañado o separado con el fin exclusivo de obtener información para la recomendación que se formulará en la determinación de su interés superior. Los niños, niñas o adolescentes no deberían ser entrevistados más de lo necesario, cuando los hechos que se estén estudiando puedan haber sido dañinos para ellos. Sin embargo, un menor no acompañado o separado tiene que poder hacer nuevas declaraciones, si así lo desea, o dar instrucciones a sus tutores para que las hagan en su nombre, a fin de que todos los participantes en la determinación del interés superior tengan claras las opiniones del niño, niña o adolescente sobre el contenido del informe que hayan preparado.

Evaluación de pruebas

Es muy importante que los datos y toda documentación de apoyo disponibles sobre el niño, niña o adolescente se pongan en contexto recabando informes de expertos que estén familiarizados con la historia, la cultura y las circunstancias socioeconómicas del país de origen del menor o del tercer país al que se esté pensando enviarlo. También se recomienda consultar con expertos sobre los modos en que una serie de características —la edad y madurez del niño, su género e identidad de género, su orientación sexual, su pertenencia a un clan u origen étnico, su religión, y toda discapacidad o necesidad especial de educación o de tratamiento que pueda tener— repercutirían probablemente en el trato que recibiría y las condiciones de vida que tendría en caso de regreso a su país de origen o de traslado a un tercer país.

Para examinar la situación de un determinado menor no acompañado o separado en el contexto adecuado, es aconsejable que los gestores de los casos consulten las fuentes de información y los informes específicos sobre los niños que hayan preparado las organizaciones internacionales de derechos humanos pertinentes, a fin de cerciorarse de que disponen de suficiente información concreta sobre el niño, niña o adolescente para detectar cualquier problema particular que pueda afectar al tratamiento que reciba en caso de retorno al país de origen o de traslado a un tercer país.

Posibles fuentes de información

Antecedentes personales y condiciones vigentes en el país de origen o de residencia habitual

- Informes del país (o de expertos en el país)
- Estudio de idoneidad del hogar
- Resultados de la localización
- Informe médico
- Informe de salud mental
- Decisión motivada de las autoridades de asilo/inmigración
- Decisión motivada de un juzgado de asilo/inmigración, de niñez y adolescencia o de familia
- Declaración del niño, niña o adolescente

Viaje al país receptor

- Expertos en el país
- Policía de fronteras
- Fiscalías
- Declaración del niño, niña o adolescente

Experiencia de explotación en el pasado

- Policía
- Fiscalías
- Expertos en trata de personas
- Representantes de ONG pertinentes
- Información del país sobre las formas de explotación y su prevalencia
- Declaración del niño, niña o adolescente

Necesidades médicas y psíquicas

- Informes médicos, psiquiátricos y psicológicos
- Trabajador social o principal encargado del niño, niña o adolescente
- Declaración del niño, niña o adolescente

Etapas de desarrollo del menor

- Cuidador del hogar de guarda
- Principal encargado del niño, niña o adolescente
- Trabajador social
- Evaluación del bienestar del niño, niña o adolescente
- Médicos tratantes
- Psicólogo o consejero (espiritual)
- Maestro o profesor
- Trabajador de una ONG
- Tutor
- Declaración del niño, niña o adolescente

Solución sostenible preferida por el niño, niña o adolescente

- Tutor
- Representante legal
- Cuidador del hogar de guarda
- Principal encargado del niño, niña o adolescente
- Trabajador social
- Red social y de amigos del niño, niña o adolescente
- Declaración del niño, niña o adolescente

Solución sostenible óptima para el niño

- Tutor
- Representante legal
- Expertos en el país
- Expertos en trata de personas
- Otros expertos
- Informe de idoneidad del hogar en el país de origen
- Informe de idoneidad del hogar en un tercer país

Informe de idoneidad del hogar

Los informes de idoneidad del hogar son una fuente de información crucial para cualquier determinación del interés superior, ya que tienen en cuenta la seguridad y el bienestar del menor, la estabilidad de la solución y la capacidad de los padres o del cuidador de garantizar la seguridad del niño, niña o adolescente. Lo ideal es que evalúen también la posibilidad de los padres o el cuidador de ofrecer al niño, niña o adolescente un alojamiento adecuado, apoyo financiero, atención sanitaria, y oportunidades de educación y recreación. El estudio de idoneidad del hogar puede considerar asimismo si el niño, niña o adolescente gozará de un entorno en que pueda desarrollar todo su potencial a medida que crezca y llegue a la vida adulta.

Si una de las opciones que se están examinando es la colocación a largo plazo en una familia de acogida o de adopción en el país receptor, puede requerirse un informe de integración. Existe una larga práctica internacional en relación con los estudios de idoneidad del hogar¹⁷. En estos estudios se examinan la situación y la idoneidad de la familia, o de uno de los progenitores o de ambos, o del cuidador o los cuidadores anteriores del niño, niña o adolescente, en su país de origen o de residencia habitual o en un tercer país, según proceda¹⁸.

Cuando realizar el estudio de idoneidad del hogar

El estudio de idoneidad del hogar tiene por objeto proporcionar información para la determinación del interés superior y explorar todas las opciones disponibles para el niño, niña o adolescente. Por lo general se realiza una vez localizados los familiares u otros parientes del menor no acompañado o separado en la etapa de planificación del proceso, pero puede también llevarse a cabo durante el proceso de consideración del interés superior.

La realización del estudio de idoneidad del hogar puede ser encomendada o iniciada por el gestor del caso de determinación del interés superior, o por otro profesional adecuado, como el trabajador social o el tutor del niño, niña o adolescente. Se recomienda que el estudio mismo sea realizado por profesionales competentes de los servicios sociales o de protección infantil del país al que el niño, niña o adolescente pueda ser devuelto o trasladado. En algunos casos, por ejemplo, cuando haya habido denuncias de persecución por el Estado, no será adecuado ponerse en contacto con las autoridades nacionales.

Posibles elementos de un informe de idoneidad del hogar

Para orientar debidamente la determinación del interés superior, se recomienda que el informe de idoneidad del hogar contenga información sobre los siguientes aspectos:

- la composición de la familia y las pautas de interacción social del padre o los padres o del antiguo cuidador o cuidadores, incluidas la naturaleza del contacto y la colaboración con otros, y la presencia o ausencia de redes de apoyo social y de relaciones personales;
- los antecedentes y la historia de los padres/cuidadores, incluida la posibilidad de un historial de abusos o descuido por su parte;
- información sobre las razones y circunstancias de la separación del menor y su familia o cuidador;
- las sugerencias, ideas y dificultades (mencionadas por los padres/cuidadores), y los problemas de acceso a elementos de primera necesidad, como un ingreso, un empleo, una vivienda adecuada, cuidados para los menores, y los servicios y apoyos requeridos (incluida la escolarización) con vistas a un posible retorno y reintegración del niño;
- las esperanzas y los deseos de los padres y cuidadores para el futuro del niño, niña o adolescente;
- las prácticas parentales y de cuidados, los métodos de disciplina, los patrones de supervisión y la comprensión de las necesidades afectivas del niño, niña o adolescente y de lo que necesita para su desarrollo;
- otros comportamientos y condiciones, como la violencia doméstica, la enfermedad mental, la salud física, la discapacidad física, intelectual y cognitiva, y el uso indebido de alcohol y drogas;
- observaciones profesionales y posibles recomendaciones del profesional y evaluador pertinente.

Para facilitar los estudios de idoneidad del hogar, se alienta a los Estados a que elaboren procedimientos adecuados que respeten el interés superior del niño mediante la cooperación transnacional con los servicios sociales o de protección infantil competentes en los países de origen o de residencia habitual o en terceros países. Deberían dedicarse todos los esfuerzos y recursos posibles a la realización de un estudio de idoneidad del hogar.

Cuando no sea posible realizar un estudio de idoneidad del hogar, se recomienda que la determinación del interés superior se base en la mejor información disponible. Sean cuales sean las circunstancias, la solución encontrada debería garantizar la debida protección y las modalidades de cuidado adecuadas para el niño, niña o adolescente. En ausencia de información fidedigna sobre la idoneidad del hogar, es importante reconocer que toda decisión de devolver al menor a su país de origen se basará en información limitada y, por lo tanto, podría no redundar en el interés superior del niño.

¹⁷ Por ejemplo, el SSI realiza evaluaciones de las familias en los países de origen.

¹⁸ El Formulario de Evaluación de la Familia del SSI contiene una lista de indicadores básicos referentes al tipo de familia, la edad de los padres, los hermanos, el nivel de vida, el ingreso, el nivel de instrucción y la ocupación de ambos padres, el tipo de alojamiento, la situación sanitaria de la familia, la vestimenta e higiene de los niños y otros aspectos pertinentes. Evalúa los recursos y las necesidades con respecto, entre otras cosas, a los cuidados básicos, el estado nutricional, la seguridad general, la seguridad psicoafectiva, la estabilidad, la integración social y los recursos de la familia ampliada y de la comunidad, y propone medidas y atribuye responsabilidades.

Informe de determinación del interés superior

Cuando proceda, podrá encargarse al gestor del caso de determinación del interés superior la preparación del informe correspondiente, que deberá remitir a los principales documentos del expediente del interés superior; exponer una o varias soluciones posibles y evaluar el grado de riesgo de cada una. El gestor del caso enviará luego el informe de determinación del interés superior a las instancias interesadas y responsables de esa determinación a nivel nacional. El tutor y el representante legal del menor no acompañado o separado también recibirán el informe, dentro de un plazo razonable y antes de que finalice la determinación del interés superior.

Si el menor no acompañado o separado y su tutor o representante legal no están convencidos de que el informe o el expediente sobre el interés superior contienen la información o las recomendaciones necesarias para encontrar una solución sostenible, o de que el interés superior del niño ha sido una consideración primordial en el proceso, tienen que poder presentar más información o informes al respecto.

Posibles participantes

No existe un modelo único y uniforme para realizar una determinación del interés superior; y las personas que participen en ella variarán según las necesidades y los antecedentes del niño, niña o adolescente. En esta sección se examina cuáles son, por lo general, las personas mejor situadas para realizar una determinación del interés superior.

En muchos casos, los menores no acompañados o separados habrán experimentado persecución, malos tratos y traumas en los países desde los que partieron y/o en sus viajes hasta el país receptor. Por consiguiente, es probable que se planteen una serie de cuestiones con respecto a su identidad, nacionalidad, posible apatridia, pertenencia étnica y género, y a las circunstancias sociales, económicas y políticas en sus países de origen. Algunos habrán sido también víctimas de trata de personas, lo que puede haber dejado huellas en su salud y bienestar físicos, psíquicos y emocionales presentes y futuros.

Por consiguiente, redundará claramente en provecho del Estado y del menor que la determinación del interés superior sea efectuada por un conjunto de expertos independientes, que, con su experiencia y sus diferentes competencias, puedan detectar y sopesar los factores pertinentes. Se recomienda que las personas encargadas de realizar la determinación del interés superior o que participen en ella procedan de diversos campos y disciplinas. Podrían ser médicos y psiquiatras, académicos (por ejemplo, del ámbito de los derechos del niño), trabajadores sociales, funcionarios públicos, empleados de ONG o juristas.

Imparcialidad

Todos los participantes en la determinación del interés superior deberán mantener en todo momento una estricta imparcialidad y confidencialidad. Se recomienda que firmen un acuerdo de confidencialidad, del que quede constancia, cuando sean nombrados para integrar la lista de posibles participantes en la determinación.

Para garantizar la objetividad necesaria, los participantes en la determinación del interés superior deberían, en lo posible, ser personas que no tengan responsabilidades de gestión o de otra índole con respecto al menor, ni deban rendir cuentas a los servicios de protección infantil o las autoridades de inmigración del Estado. Los participantes que tengan cualquier conflicto de intereses profesional o personal deberán señalarlo a la atención del gestor del caso, y ser sustituidos por otra persona de la lista de expertos correspondiente.

Asesores que podrían hacer aportaciones a la determinación del interés superior

Los gestores de los casos de determinación del interés superior pueden orientar a los participantes en el proceso de determinación y encargarse de elaborar un informe escrito sobre el resultado de este proceso y su fundamentación. Cuando el formato o arreglo elegido para realizar la determinación del interés superior sea la constitución de un grupo de expertos, el gestor del caso debería estar presente en la reunión del grupo para asesorar a los miembros sobre el proceso del interés superior y responder a las dudas de procedimiento que puedan tener. El trabajador social encargado del menor no acompañado o separado también podrá estar presente en la reunión del grupo o hacer llegar sus opiniones por escrito u oralmente, en función del procedimiento de determinación del interés superior que se aplique a nivel nacional, para aclarar las cuestiones que puedan plantearse con respecto a las necesidades y vulnerabilidades del niño, niña o adolescente en ese momento.

También el tutor del menor no acompañado o separado debería estar presente y poder participar en el debate del grupo, o exponer sus opiniones de otra forma. Aunque la determinación del interés superior no es un proceso jurídico de por sí, sino que es parte de otro proceso o procedimiento (jurídico) nacional, se recomienda que participe también el representante legal del menor no acompañado o separado, para proteger los derechos del niño y ofrecer una perspectiva jurídica con respecto a las posibles recomendaciones.

Cuando sea el caso, podrá invitarse a participar también a un adulto que goce de la confianza del menor, como un maestro o profesor, un consejero espiritual o un cuidador del hogar de guarda, para que informe sobre las necesidades cotidianas del niño, niña o adolescente, sus habilidades y progresos. Asimismo, puede ser adecuado invitar a agentes del orden o funcionarios de la fiscalía del Estado para que contribuyan a la determinación del interés superior o aporten información, si poseen pruebas pertinentes sobre delitos perpetrados contra el menor no acompañado o separado o, más excepcionalmente, si el menor tiene antecedentes penales que requieran una aclaración no contenida en el expediente del interés superior. Los funcionarios de inmigración también podrán aportar información, cuando se le solicite, para aclarar cualquier punto relativo a la entrada del menor en el país o a su situación o proceso migratorio, según corresponda.

Designación de una sola autoridad para garantizar la calidad

Se recomienda también que una misma autoridad nacional designada (por ejemplo, los servicios de protección del niño) se encargue de la contratación y capacitación de los expertos, y de su remuneración, cuando los recursos lo permitan, si son nombrados para integrar un panel de determinación del interés superior o contribuir a una determinación. A tal fin, podría confeccionarse una lista de candidatos/expertos competentes. El gestor del caso de determinación del interés superior u otra autoridad que tenga la responsabilidad máxima con respecto a la determinación en virtud del sistema nacional en cuestión podrá encargarse luego de seleccionar a los participantes adecuados para cada determinación del interés superior.

Aunque la constitución de un grupo de expertos es una buena práctica para la determinación del interés superior, los expertos independientes capaces de detectar, examinar y sopesar los diferentes factores y opciones también pueden hacer contribuciones provechosas, por ejemplo, a través de sus informes escritos o declaraciones y aportaciones orales en otros procedimientos.

Resultado de la determinación del interés superior

Para maximizar su utilidad y repercusión y otorgar el debido peso al principio del interés superior, el resultado de una determinación del interés superior no debería limitarse simplemente a declarar si el niño debe permanecer en el Estado receptor, ser devuelto a su país de origen o de residencia habitual o ser trasladado a un tercer país. También debería describir cómo se llegó a esa conclusión, qué factores se tuvieron en cuenta y cómo se sopesaron en relación con otros posibles derechos contrapuestos dimanantes de la Convención sobre los Derechos del Niño u otros tratados.

El resultado debería basarse en la totalidad de la información comprobada de que dispongan los participantes en el proceso de determinación del interés superior, y dar prioridad a garantizar la seguridad del menor no acompañado o separado, ya sea en su país de origen o de residencia habitual, en el país receptor o en un tercer país. También debe describir la mejor forma de llevarlo a la práctica, para poder traspasar esta información a las personas que asuman la responsabilidad parental o legal respecto del niño, niña o adolescente en el futuro. Por lo tanto, se recomienda que la determinación del interés superior comprenda también la formulación de un plan, junto con el niño y su tutor, para llevar a la práctica la solución sostenible recomendada. El plan debería fijar asimismo todos los plazos necesarios e indicar las entidades y personas que se encargarán de su aplicación.

Consideración de “otros” intereses distintos del interés superior

En la determinación del interés superior debe darse el debido peso a los derechos y obligaciones previstos en la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos de derechos humanos. Sólo una vez que se haya encontrado una solución sostenible utilizando la determinación del interés superior será posible sopesar también “otros intereses”, sin que el interés superior deje de ser una “consideración primordial”. La Convención no excluye otras consideraciones que, si están fundadas en derechos, pueden, en circunstancias muy excepcionales, prevalecer sobre el interés superior.

Sin embargo, los trabajos preparatorios de la Convención dejan en claro la intención de los redactores de que el interés superior del niño sólo pueda ser desplazado por otros intereses en circunstancias absolutamente excepcionales. Si bien la Convención guarda silencio con respecto a cuáles podrían ser esas circunstancias absolutamente excepcionales, en la observación general núm. 6 del Comité de los Derechos del Niño se mencionan situaciones en que el niño, niña o adolescente constituye un grave riesgo para la seguridad del Estado o de la sociedad y se afirma que “[l]os argumentos no fundados en derechos, por ejemplo, los basados en la limitación general de la inmigración, no pueden prevalecer sobre las consideraciones fundadas en el interés superior”¹⁹.

¹⁹ Comité de los Derechos del Niño, “Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen”, observación general núm. 6 (2005) (CRC/GC/2005/6), párr. 86.

Como explica también el Comité de los Derechos del Niño, cuando, excepcionalmente, la solución escogida no corresponda al interés superior del menor, deberán explicarse los motivos de ello para demostrar que el interés superior fue una consideración primordial, a pesar del resultado. No será suficiente declarar en términos generales que hubo consideraciones que prevalecieron sobre el interés superior del niño; todas las consideraciones relativas al caso en cuestión deberán describirse explícitamente, explicando por qué tuvieron más peso en esa situación particular. El razonamiento deberá demostrar también, de manera creíble, que en ese caso el interés superior del niño no fue suficientemente poderoso para primar sobre las otras consideraciones. A este respecto, deberán tenerse en cuenta las circunstancias en que el interés superior del niño deba necesariamente ser la consideración suprema.

Derecho a revisión o apelación

La argumentación por escrito sobre la determinación del interés superior deberá transmitirse al menor no acompañado o separado y a su tutor y representante legal a la mayor brevedad posible, tanto si estuvieron presentes en el proceso de determinación como si no. Ello permitirá decidir, junto con el niño, niña o adolescente o en su nombre, si existen motivos fundados para apelar contra la decisión judicial que pueda adoptarse sobre la base de la determinación del interés superior, o solicitar su revisión, y si redundaría en el interés superior del niño hacerlo cuando ese derecho se rija por la legislación nacional.

Reapertura de una determinación del interés superior

Una determinación del interés superior podrá reabrirse cuando:

- haya habido cambios en las circunstancias, por ejemplo, cuando se haya localizado a familiares o hayan aparecido nuevas pruebas que puedan modificar la decisión inicial;
- la determinación (decisión) inicial del interés superior no haya podido llevarse a la práctica dentro de un plazo razonable.

Cuando ocurran estos cambios, el tutor o el representante legal del menor deberán tener el derecho de ponerse en contacto con el gestor de la anterior determinación del interés superior (u otra autoridad que haya supervisado las actuaciones) y solicitar la reapertura del proceso.

La decisión de reabrir el proceso podrá depender de que existan pruebas nuevas o adicionales que no se hayan tenido en cuenta o no hayan estado disponibles en la ocasión anterior.

Vigilancia y recopilación de datos

Para evaluar los esfuerzos de creación de capacidad, la evolución de los procedimientos y los resultados para los niños afectados puede ser necesario reforzar una serie de medidas de vigilancia y evaluación. Por ello, se recomienda que el departamento o ministerio responsable de las determinaciones del interés superior estudie la posibilidad de establecer su propio proceso de vigilancia interna, para comprobar que la capacitación que esté impartiendo sea adecuada y verificar que las políticas y procedimientos establecidos logren proteger el interés superior de los menores no acompañados o separados.

Un aspecto muy importante de los procesos de vigilancia a nivel nacional y departamental, como los que llevan a cabo las defensorías del niño, debería ser una evaluación del grado en que el propio menor no acompañado o separado tiene o tuvo la oportunidad de participar efectivamente tanto en las evaluaciones como en la determinación de su interés superior. Los países deberían evaluar también si se asignó oportunamente al niño un tutor o un representante legal que tuvieran la formación especializada, la experiencia y la motivación necesarias para presentar el caso del niño de manera exacta y completa en el proceso global de consideración del interés superior. Otro elemento importante que puede examinarse en el proceso de vigilancia es la medida en que se han establecido procedimientos adaptados a los niños que reflejen los objetivos del proceso del interés superior.

Los países pueden tener también que mejorar sus métodos de recopilación de datos, ya que la exactitud de la información con respecto a los niños participantes en los movimientos migratorios suele ser dispar. Esto ocurre en particular cuando los menores no acompañados o separados están siendo atendidos por diferentes instituciones y autoridades y cuando no han solicitado el asilo. En estos casos, los países podrían estudiar la posibilidad de colaborar con instituciones académicas u ONG para reforzar su capacidad de recopilación y análisis de datos.

En particular, deberían reunirse datos sobre el número de menores no acompañados o separados a los que se hayan concedido permisos de residencia por motivos que no sean el reconocimiento de su condición de refugiado o de otra condición que conlleve la protección internacional. También deberían recopilarse datos sobre el sexo, la

identidad de género, la orientación sexual, la edad, la nacionalidad, el grupo étnico y la situación socioeconómica de los niños y sobre cualquier discapacidad que puedan tener, con vistas a poder analizar correctamente el éxito o fracaso del proceso de consideración del interés superior para todos los grupos de niños. Por último, se recomienda que los Estados fortalezcan la cooperación con los países de origen y establezcan medidas para vigilar y evaluar los resultados en el caso de los niños que sean enviados de vuelta a su país.



ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES

División de Protección y Asistencia a las personas migrantes

17 route des Morillons, apartado postal 17

1211 Ginebra 19, Suiza

Tel.: +41 22 717 91 11 | Fax: +41 22 798 61 50

Correo electrónico: hq@iom.int | Sitio web: www.iom.int