

**Sexagésimo octavo período de sesiones**

Tema 69 b) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros  
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos  
humanos y las libertades fundamentales****Promoción y protección de los derechos humanos,  
incluidos medios para promover los derechos  
humanos de los migrantes****Informe del Secretario General***Resumen*

El presente informe se ha preparado en virtud de lo establecido en la resolución 67/172 de la Asamblea General sobre la protección de los migrantes. En esa resolución, la Asamblea solicitó al Secretario General que en su sexagésimo octavo período de sesiones le presentara un informe sobre la aplicación de dicha resolución que incluyera un análisis de la forma en que la perspectiva de derechos humanos puede mejorar la formulación y ejecución de las políticas de migración internacional y desarrollo.

Se recibieron presentaciones de Estados, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales.

En el informe se examinan los componentes de un criterio basado en los derechos humanos aplicado a los migrantes y la migración, incluso desde la perspectiva de la agenda para el desarrollo después de 2015, se incluye un análisis de la manera en que la perspectiva de los derechos humanos puede mejorar la formulación y ejecución de las políticas de migración internacional y desarrollo, y se ofrecen ejemplos de la práctica reciente de la integración de la perspectiva de los derechos humanos en la formulación y ejecución de las políticas de migración y desarrollo.

---

\* A/68/150.



## I. Introducción

1. En su resolución 67/172, la Asamblea General solicitó al Secretario General que en su sexagésimo octavo período de sesiones le presentara un informe sobre la aplicación de dicha resolución que incluyera un análisis de la forma en que la perspectiva de derechos humanos puede mejorar la formulación y ejecución de las políticas de migración internacional y desarrollo.

2. Se recibieron presentaciones de Estados, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales en respuesta a una nota verbal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) remitida en nombre del Secretario General en que se solicitaba información sobre la aplicación de la resolución 67/172<sup>1</sup>.

3. En la sección II del presente informe figura un análisis de los componentes de un criterio basado en los derechos humanos. En la sección III se examina un criterio basado en los derechos humanos aplicado a los migrantes y la migración en el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015. En la sección IV se incluye un análisis de la manera en que una perspectiva de los derechos humanos puede mejorar la formulación y ejecución de las políticas de migración internacional y desarrollo. En la sección V se ofrecen ejemplos de la práctica reciente en la integración de una perspectiva de los derechos humanos en la formulación y ejecución de las políticas de migración y desarrollo, haciendo hincapié en tal sentido en los problemas y las mejores prácticas. En la sección VI figuran las conclusiones y recomendaciones.

4. En el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, titulado “El futuro que queremos”, la Conferencia exhortó a los Estados a que promovieran y protegieran de manera efectiva los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, en especial los de las mujeres y los niños, y se ocupasen de la migración internacional mediante la cooperación y el diálogo a nivel internacional, regional o bilateral y un enfoque integral y equilibrado, reconociendo las funciones y responsabilidades de los países de origen, tránsito y destino en la promoción y protección de los derechos humanos de todos los migrantes, evitando aplicar enfoques que puedan aumentar su vulnerabilidad<sup>2</sup>.

5. Los vínculos que existen entre migración, migrantes, derechos humanos y desarrollo son intrincados y multifacéticos. La migración contemporánea es un fenómeno cada vez más complejo. Los adelantos tecnológicos han hecho que los viajes sean más rápidos y que la información se distribuya velozmente por conducto de la Internet y los medios de difusión sociales. El aumento de las desigualdades, los cambios demográficos y los mercados laborales mundiales a menudo llevan a los migrantes a trabajar en condiciones agotadoras y precarias. Las razones para migrar a menudo son múltiples y pueden cambiar, en particular cuando los migrantes hacen viajes largos y a menudo difíciles hacia sus países de destino. La insuficiencia de

---

<sup>1</sup> El texto de la mayoría de las presentaciones recibidas se puede consultar en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en [www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/HLD2013.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/HLD2013.aspx).

<sup>2</sup> Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo después de 2015, *Realizing the Future We Want for All: Report to the Secretary-General* (Nueva York, 2012).

oportunidades para migrar legalmente lleva a los migrantes a valerse de contrabandistas que faciliten su traslado y puede hacerlos más vulnerables ante los traficantes y otras formas de explotación.

6. Como la movilidad de los seres humanos ha aumentado y también se ha vuelto más global, están desapareciendo las distinciones tradicionales entre migración voluntaria y forzada, regular e irregular y temporaria, estacional, a largo plazo y permanente. Ello ha llevado a que se vuelva cada vez más convincente el argumento de que los derechos humanos de todos los migrantes se deben abordar de manera holística. Casi la mitad de la población internacional total de migrantes está compuesta de mujeres y niñas, muchas de las cuales migran por cuenta propia. Se estima que uno de cada ocho migrantes tiene entre 15 y 24 años de edad<sup>3</sup>. En el proceso de migración, los niños, los jóvenes, las mujeres y los hombres afrontan problemas específicos en razón de su situación particular.

7. En ese contexto, es importante observar que la migración es fundamentalmente un proceso humano que entraña el desplazamiento a menudo precario de 215 millones de personas. No se trata simplemente de una megatendencia anónima. Al mismo tiempo, la migración es un fenómeno económico y social importante del siglo XXI y, en tal sentido, tiene consecuencias definidas en el desarrollo: en el desarrollo humano de los migrantes y sus familias y en el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino. Al enmarcar el debate sobre la migración y el desarrollo, es importante dar un papel central a la perspectiva de los derechos humanos y que no se la pase por alto. La agenda de la migración y los derechos humanos es un lente importante, crucial por cuenta propia, así como en el contexto de la migración y el desarrollo, porque los derechos humanos son inmanentes a todos los seres humanos, cualquiera sea su valor instrumental como unidad de trabajo o agente de desarrollo.

8. Ya no se discute que el desarrollo se favorece con la protección de los derechos humanos de los migrantes. Cada vez se reconoce más que en las políticas de migración a nivel nacional, regional e internacional se debe tener en cuenta la contribución esencial que los migrantes aportan a las sociedades y economías y se deben apuntalar las obligaciones jurídicas asumidas voluntariamente por los Estados de proteger, promover, respetar y hacer cumplir los derechos humanos de todos los migrantes.

## II. Un criterio basado en los derechos humanos

9. Un criterio basado en los derechos humanos tiene por objetivo el logro de resultados más sostenibles en materia de desarrollo mediante el análisis y tratamiento de las desigualdades, las prácticas discriminatorias y las relaciones injustas de poder que a menudo constituyen el fundamento de los problemas de desarrollo. Un criterio de esta naturaleza se basa en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operativo está encaminado a promover y proteger los derechos humanos. Con arreglo a un criterio basado en los derechos humanos, las actividades de desarrollo se fundamentan en un sistema, establecido

---

<sup>3</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, *International migration in a globalizing world: the role of youth*, Documento técnico núm. 2011/11 (Naciones Unidas, Nueva York, 2011).

por el derecho internacional, basado en derechos y en las obligaciones que en consecuencia incumben al Estado.

10. Un criterio basado en los derechos humanos se centra en el fomento de la capacidad de los responsables de cumplir las obligaciones y en que los titulares de los derechos puedan ejercerlos. Entre esas capacidades cabe mencionar conocimientos, habilidades, recursos, responsabilidades, autoridad y motivación.

11. Un criterio basado en los derechos humanos da importancia tanto a los resultados como a los procesos. Para garantizar los procesos y resultados basados en los derechos humanos, es esencial contar con sistemas de información funcionales y datos válidos, pertinentes y desglosados que permitan determinar cuáles son los grupos vulnerables y sus distintas necesidades.

12. Los principios subyacentes en un criterio basado en los derechos humanos en el contexto de la migración son los siguientes:

a) *Universalidad e inalienabilidad.* Todas las personas, incluidos los migrantes, son titulares de derechos humanos universales e inalienables;

b) *Indivisibilidad.* Todos los derechos humanos (ya sea civiles, culturales, económicos, políticos o sociales) son indivisibles e inmanentes a la dignidad de todos los seres humanos, incluidos los migrantes;

c) *Interdependencia e interrelación.* La realización de un derecho a menudo depende, total o parcialmente, de la realización de los demás.

d) *Participación e inclusión.* Los migrantes tienen derecho a una participación activa, libre y significativa en las decisiones que los afectan directamente<sup>4</sup>;

e) *Igualdad y no discriminación.* Los Estados deben abordar en las leyes, políticas y prácticas la discriminación directa e indirecta y el trato desigual a los migrantes;

f) *Rendición de cuentas.* Los Estados deben asegurar la transparencia en la formulación y ejecución de sus políticas de migración y garantizar que los migrantes tengan acceso a mecanismos y procedimientos de resolución. La rendición de cuentas se puede abordar de distintas maneras, entre ellas:

i) Ratificación de tratados internacionales de derechos humanos e incorporación de sus normas al derecho interno;

ii) Mecanismos judiciales y cuasijudiciales, por ejemplo, tener en cuenta las cuestiones relacionadas con la migración en los fallos judiciales, así como exámenes constitucionales y administrativos, comisiones nacionales de derechos humanos y defensores del pueblo;

iii) Mecanismos administrativos y normativos, por ejemplo, exámenes del impacto de los derechos humanos en las políticas y estrategias de migración;

---

<sup>4</sup> La Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos manifestó que “la participación efectiva puede fomentar la capacidad y la conciencia de los derechos, y permite a las personas que viven en la pobreza considerarse miembros de pleno derecho de la sociedad y agentes autónomos, en lugar de verse sometidos a las decisiones adoptadas por otras personas que las consideran objetos de asistencia o meras estadísticas” (A/HRC/23/36, párr. 32).

- iv) Mecanismos políticos, por ejemplo, procesos parlamentarios, supervisión y promoción a cargo de organizaciones no gubernamentales;
- v) Presentación de informes sobre la situación de los migrantes a los mecanismos creados en virtud de tratados de derechos humanos.

13. Un criterio basado en los derechos humanos hace que el análisis y la programación del desarrollo pase del ámbito amorfo de la caridad al más mensurable y ejecutable de las obligaciones.

### **III. Un criterio basado en los derechos humanos para los migrantes y la migración en el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015**

14. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado que la prueba de fuego del desarrollo es el grado en que las estrategias e intervenciones satisfacen las demandas legítimas de la población de estar exentos del miedo y las necesidades, tener voz en sus propias sociedades y vivir con dignidad.

15. Un criterio para el desarrollo basado en los derechos humanos, según se define en el sistema de las Naciones Unidas, está centrado en la persona, no es discriminatorio, es inclusivo, rinde cuentas y reduce las desigualdades. En 2012, el Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo después de 2015 recomendó tres principios fundamentales para la agenda para el desarrollo después de 2015, a saber: derechos humanos, igualdad y sostenibilidad<sup>5</sup>. Instó a que la nueva agenda para el desarrollo se adecuara a las normas de derechos humanos y a los mecanismos de rendición de cuentas.

16. Ni la reducción de la pobreza ni el crecimiento son sostenibles si no se presta atención a la desigualdad y no se encara la discriminación generalizada. Por sí mismo, el crecimiento económico no es una medida adecuada del desarrollo. El crecimiento económico, si está acompañado de importantes desigualdades estructurales y represión, no es sostenible a largo plazo ni es moralmente aceptable en el presente<sup>6</sup>. El concepto y la práctica del desarrollo deben incluir consideraciones de empleo productivo y trabajo decente para todos, educación y atención de la salud, vivienda adecuada, alimentación, voz en las decisiones públicas, participación libre, activa y significativa en los asuntos públicos, instituciones judiciales justas y una sensación de seguridad personal.

17. En consecuencia, el objetivo fundamental del desarrollo es eliminar los obstáculos y ampliar las posibilidades. Como señaló la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en la actualidad debe considerarse axiomático que ninguna sociedad puede desarrollar su verdadero potencial cuando se obstaculiza la contribución de sectores enteros con barreras jurídicas, físicas,

<sup>5</sup> Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo después de 2015, *Realizing the Future We Want for All: Report to the Secretary-General* (Nueva York, 2012).

<sup>6</sup> Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo después de 2015, *Towards freedom from fear and want: human rights in the post-2015 agenda – thematic think piece: OHCHR*, mayo de 2012, pág. 4.

sociales o políticas<sup>7</sup>. La inclusión de todos los migrantes en el desarrollo no solo es una obligación normativa arraigada en la prohibición de discriminar, sino también un imperativo práctico para que las estrategias de desarrollo sean eficaces. Solo cuando se la conciba en términos de derechos humanos podrá la migración cumplir su potencial como factor que posibilita el desarrollo humano.

18. Los migrantes no son productos básicos. Las intervenciones de desarrollo no deben impulsar a que las personas migren como “agentes del desarrollo” o trabajadores del desarrollo, en particular si no se protegen adecuadamente sus derechos humanos y laborales. Son los Estados, no los migrantes, los responsables de una planificación nacional adecuada y de estrategias para abordar el desarrollo.

19. La agenda para el desarrollo después de 2015 tampoco debe tratar a la migración únicamente como un fenómeno global y como un factor que posibilita el desarrollo, sin tener en cuenta la situación de desarrollo de más de 215 millones de migrantes, muchos de los cuales viven y trabajan en condiciones precarias e inequitativas. Los objetivos de desarrollo que no prestan atención a cuáles son los grupos que quedan retrasados son simplemente objetivos de desarrollo económico: se los puede satisfacer sin que tengan ninguna consecuencia real ni aseguren un mundo más equitativo y justo<sup>8</sup>.

20. En el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo titulado *Informe sobre Desarrollo Humano 2009*, se señaló que los obstáculos a la movilidad son especialmente altos para las personas poco calificadas, a pesar de la demanda de mano de obra que existe en muchos países ricos<sup>9</sup>. Muchos migrantes se desplazan, viven y trabajan en condiciones de desigualdad, discriminación y marginación, sin poder beneficiarse del desarrollo. En consecuencia, la situación de los migrantes debe desglosarse claramente en los objetivos, las metas y los indicadores futuros de desarrollo. La agenda para el desarrollo después de 2015 brinda una oportunidad para mejorar la base de conocimientos sobre las dimensiones de derechos humanos de la migración, en particular en relación con los migrantes más vulnerables.

21. Es importante que en la agenda para el desarrollo después de 2015 se considere al mundo laboral como un espacio clave de interacción entre migración y desarrollo, reconociendo en particular la vulnerabilidad de los trabajadores poco o medianamente calificados y de los trabajadores migrantes en situación irregular. Pero también se debe mirar más allá del lugar de trabajo y reconocerse que la migración interactúa con el desarrollo en otros espacios públicos y privados importantes, entre ellos el hogar, las comunidades que los migrantes abandonan y las comunidades a las que se suman, así como la educación y la vida cultural. En consecuencia, se deben establecer políticas adecuadas encaminadas explícitamente a mitigar las desigualdades en relación con los niños y las mujeres migrantes en situación de riesgo, los migrantes de más edad y los migrantes con discapacidad, así

<sup>7</sup> Véase la carta abierta de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de 6 de junio de 2013, sobre los derechos humanos en la agenda después de 2015. Se puede consultar en [www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/HCOpenLetterPost2015.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/HCOpenLetterPost2015.pdf).

<sup>8</sup> Declaración de 17 titulares de mandatos de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos sobre la agenda de desarrollo después de 2015, *Grounding development priorities in human rights: incentives to improve equality, social security and accountability*, 21 de mayo 2013. Se puede consultar en <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13341&LangID=E>.

<sup>9</sup> *Superando barreras - Movilidad y desarrollo humanos* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.09.III.B.1), págs. 2 y 3.

como los migrantes en situaciones irregulares, y también asegurar el acceso de todos los migrantes a servicios esenciales como atención de la salud, educación, seguridad social, vivienda, agua y saneamiento. El Comité de los Derechos del Niño ha observado que las políticas, los programas y las medidas para proteger a los niños contra la pobreza y la exclusión social deben incluir a los niños en el contexto de la migración, cualquiera sea la situación de estos<sup>10</sup>.

22. La agenda para el desarrollo después de 2015 debe ser universal; no debe establecer distinciones arbitrarias entre las naciones, sino centrar su atención en las personas y sus derechos humanos. En el contexto de la migración contemporánea, las distinciones tradicionales entre países de origen y destino están comenzando a ser menos pertinentes. Las economías en surgimiento y los países de ingresos medios acogen cada vez más poblaciones importantes de migrantes y la migración Sur-Sur es tan importante como el desplazamiento de personas de los países en desarrollo hacia los desarrollados. Los nacionales de los países de destino tradicionales están migrando en busca de oportunidades, y los países de origen tradicionales han pasado a ser países de tránsito y destino.

23. En consecuencia, la agenda para el desarrollo después de 2015 debe aplicarse a todos los países y a todas las personas; debe reconocer que los migrantes tal vez vivan en la pobreza, marginados y discriminados en todos los países de acogida y tránsito, tal como ocurre muchas veces en la realidad. Las políticas de migración ejecutadas en los países de destino pueden tener efectos duraderos en el desarrollo y los derechos humanos de las familias y comunidades de migrantes en su país de origen. Cuando los que emigran son los más pobres, a menudo lo hacen en condiciones de vulnerabilidad que reflejan la limitación de sus recursos y posibilidades. En consecuencia, en muchos países es mucho más probable que los migrantes irregulares, temporarios y poco calificados (y sus hijos) vivan en condiciones de pobreza y desigualdad que los nacionales de ese país.

#### **IV. Una perspectiva de los derechos humanos en las políticas de migración internacional y desarrollo**

24. Es difícil definir una política de “migración y desarrollo”. En el contexto del desarrollo humano (entendido como la expansión de la libertad de las personas de vivir de la manera que prefieran), una política de esa naturaleza entrañaría toda medida formulada para abordar la migración que tenga efectos en el desarrollo humano de los migrantes. Como se señaló previamente, tanto la migración como el desarrollo son fundamentalmente procesos humanos.

25. Los beneficios y el valor añadido de aplicar un criterio basado en los derechos humanos en la formulación y ejecución de las políticas de migración y desarrollo tienen dos aspectos: a) el fundamento intrínseco, reconociendo que un criterio basado en los derechos humanos aplicado a la migración es lo que corresponde tanto desde el punto de vista moral como jurídico; y b) el fundamento instrumental, reconociendo que un criterio basado en los derechos humanos permite obtener resultados mejores y más sostenibles en el desarrollo humano en beneficio de los migrantes y sus familias y también, de manera más amplia, de las sociedades y los

---

<sup>10</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Report of the 2012 day of general discussion: the rights of all children in the context of international migration* (febrero de 2013), párr. 88.

Estados. Es importante destacar que un criterio basado en los derechos humanos trata de aprovechar lo aprendido de las buenas prácticas de desarrollo, más que descartarlas, y de reforzar los argumentos para lograr que se las aplique de manera más uniforme.

26. Un criterio basado en los derechos humanos en las políticas de migración se fundamenta en que los Estados asuman voluntariamente estándares y principios universales. Los resultados concretos, los estándares de prestación de servicios y la conducta y las buenas prácticas dimanar de los instrumentos universales de derechos humanos. Los mecanismos de derechos humanos han aportado las directrices para esos estándares y principios y han llevado a su perfeccionamiento. Ese marco normativo constituye un fundamento para la formulación y aplicación de las políticas de migración.

27. Los principios de igualdad y no discriminación son uno de los fundamentos de las normas internacionales de derechos humanos y están directamente relacionados con el principio de universalidad, que afirma que todos los seres humanos tienen derechos fundamentales. En la Declaración Universal de Derechos Humanos se reconoce que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (art. 1). Todos los migrantes, incluso los que se encuentran en una situación irregular, tienen los mismos derechos humanos, incluidos los económicos, sociales y culturales, al igual que todas las demás personas; todas las restricciones, incluidas las basadas en la nacionalidad o la situación migratoria, deben tener un objetivo legítimo y ser proporcionadas al logro de ese objetivo. Este es un mensaje claro que surge del marco internacional de derechos humanos.

28. En consecuencia, el marco de derechos humanos obliga a los Estados a contemplar una serie de medidas prácticas a fin de cumplir sus obligaciones, entre ellas desmantelar los obstáculos que impiden la participación plena de todas las personas, incluidos los migrantes, en la vida económica y social. Entre otras medidas cabe mencionar asegurar que las estrategias o los planes de acción nacionales en las esferas de la seguridad social, atención de la salud o la educación tengan en cuenta la situación y las necesidades de los migrantes.

29. Los Estados están obligados a abordar la discriminación directa e indirecta cuando en principio una política práctica es aparentemente neutral pero tiene efectos desproporcionados en los derechos de los migrantes. Por ejemplo, imponer la norma de que los niños que se matriculan en la escuela deben presentar una partida de nacimiento discrimina contra los niños migrantes irregulares, que no tienen en su poder dicho documento o no lo pueden obtener fácilmente. Los sistemas de salud basados en honorarios, que tienen el efecto de excluir de los servicios esenciales de atención de la salud a los migrantes que viven en condiciones de pobreza, también pueden ser discriminatorios.

30. Prestando especial atención a las personas más vulnerables, marginadas y excluidas, un criterio basado en los derechos humanos aplicado a las políticas de migración y desarrollo puede asegurar que no se pase por alto ni se deje atrás a ningún grupo. En tal sentido, todos los migrantes pueden ser vulnerables, porque están fuera del ámbito de protección jurídica del país de su nacionalidad. Además, por ser extraños en la sociedad, a menudo los migrantes no están familiarizados con el idioma, las leyes y prácticas nacionales y pueden carecer de redes sociales. Ello hace que los migrantes estén en peores condiciones que otras personas para saber cuáles son sus derechos y para ejercerlos. Los migrantes en situación irregular son

particularmente vulnerables, ya que se les puede negar jurídicamente el acceso a los servicios públicos, o tal vez en la práctica no puedan tener acceso a ellos en razón de su temor a ser detectados<sup>11</sup>.

31. La aplicación de un criterio basado en los derechos humanos para regir sus políticas de migración puede entrañar que el Estado no haga ciertas cosas, como someter a los migrantes irregulares a detención indefinida en razón de su situación migratoria. Puede entrañar que el Estado haga ciertas cosas, como promulgar leyes que permitan a los niños migrantes tener acceso a la educación primaria sin discriminación. Y también entraña que el Estado está obligado a adoptar medidas cuando los agentes privados, como empleadores o locadores, abusan de los derechos de los migrantes.

32. Por otra parte, las políticas de migración formuladas y ejecutadas sin tener en cuenta los imperativos de derechos humanos corren el riesgo de tener consecuencias negativas en los derechos humanos, además de ser ineficaces respecto de los objetivos de gobernanza relacionados con la migración. Por ejemplo, las políticas de gestión basadas exclusivamente en controles fronterizos punitivos y restrictivos, sin tener debidamente en cuenta el mercado laboral y otras razones para la llegada de los migrantes, tienden a tener un efecto muy limitado en los números absolutos de migrantes que ingresan al país, pero pueden tener el efecto negativo de exponer a los migrantes a violaciones de los derechos humanos en las fronteras internacionales o en sus cercanías y pueden hacer que aumenten la inseguridad y los abusos al alentar la proliferación de empresas dedicadas a la trata de personas<sup>12</sup>.

33. Una política guiada por un criterio basado en los derechos humanos asume un punto de vista holístico respecto de su entorno, teniendo en cuenta al migrante y su familia, la comunidad en que los migrantes viven y trabajan, la sociedad civil, las autoridades locales y nacionales y todos los sectores pertinentes del gobierno. Ese tipo de criterio quita las “anteojeras” sectoriales y facilita una respuesta integrada a la migración, incluidos sus vínculos con el desarrollo.

34. Ese tipo de criterio ayuda a que el proceso de elaboración de las políticas sea más transparente y empodera a las personas y las comunidades a hacer que rindan cuentas quienes tienen la obligación de actuar, garantizando soluciones eficaces en los casos de violación de derechos. También respalda los compromisos asumidos por el Estado en materia de verificación, con la ayuda de las recomendaciones hechas por los mecanismos de derechos humanos y por conducto de una evaluación pública e independiente de la actuación del Estado.

## **V. Práctica reciente en la integración de una perspectiva de los derechos humanos en las políticas de migración y desarrollo**

35. En sus contribuciones al presente informe, los Estados miembros han destacado la serie de medidas que han adoptado para integrar una perspectiva de los derechos humanos en la formulación y ejecución de sus políticas de migración,

---

<sup>11</sup> Declaración del Grupo Mundial sobre Migración sobre los derechos humanos de los migrantes en situación irregular. Se puede consultar en: [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10396&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10396&LangID=E).

<sup>12</sup> Véase A/HRC/23/46, párr. 83.

incluso en relación con las medidas legislativas, administrativas y normativas y la cooperación bilateral y multilateral. En la sección siguiente se ofrecen ejemplos recientes de ese tipo de prácticas, destacándose en tal sentido los problemas y las mejores prácticas.

## **A. No discriminación**

36. A menudo los migrantes sufren discriminación y exclusión. En algunos países, las normas migratorias discriminan explícitamente contra distintos grupos de migrantes, por ejemplo, al prohibir que los trabajadores migrantes poco calificados puedan reunirse con sus familiares, si bien ello se permite a los migrantes altamente calificados.

37. En algunos Estados se han observado progresos en garantizar que no se discrimine. Por ejemplo, en Jordania se han adoptado medidas legislativas, entre ellas enmiendas al Código de Trabajo en 2008 y 2010, a fin de eliminar la discriminación contra la mujer y ampliar el alcance de su aplicación a las trabajadoras domésticas migrantes y otros grupos de trabajadores.

38. En Rumania, mediante campañas de información a la comunidad se ha creado conciencia sobre las cuestiones que afrontan quienes solicitan asilo y los migrantes, y esas campañas han sido importantes en la lucha contra la xenofobia y en asegurar que se comprenda mejor la situación de esas personas.

39. En 2012, Montenegro adoptó la nueva “Estrategia para el mejoramiento de la situación de romaníes y egipcios (2012 -2016)” y un plan de acción vinculado a la estrategia.

## **B. Legislación**

40. La formulación y aplicación de medidas normativas concretas en relación con la migración y el desarrollo pueden respaldarse con un marco legislativo basado en los derechos, incluido el derecho constitucional, leyes sobre discriminación y empleo, leyes sobre tratamiento igualitario y leyes sobre trabajo e inmigración.

41. La Ley de migraciones de la Argentina, de 2004, incluye estándares para garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de los inmigrantes y sus familias. En esa ley se reconoce el derecho a migrar sobre la base de los principios de igualdad y universalidad y se garantiza la igualdad de acceso de los inmigrantes y sus familias a los servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.

42. La constitución del Ecuador de 2008 establece la protección de los migrantes, cualquiera sea su situación, reconociendo su “derecho a migrar”. El artículo 40 establece explícitamente que no se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.

43. La constitución de Georgia garantiza que los extranjeros y los apátridas tienen los mismos derechos, libertades y obligaciones que los nacionales. Los migrantes disfrutan de igualdad de acceso al sistema de salud y a las prestaciones, incluidas la atención médica y los servicios sociales. Sin embargo, esos derechos no se reconocen explícitamente a los migrantes irregulares.

44. En Bosnia y Herzegovina, la legislación establece la participación de los servicios de empleo público y los consejos regionales de empleo para los jóvenes en la formulación de programas de migración temporaria.

### **C. Cooperación en migración y desarrollo**

45. La cooperación bilateral y multilateral, al igual que la coherencia y la cooperación dentro de los gobiernos nacionales y entre los gobiernos y la sociedad civil en los planos nacional y local, pueden ser un elemento importante de una política de migración basada en los derechos. Muchos Estados conciertan memorandos de entendimiento y acuerdos bilaterales con los países de destino y, desde el punto de vista de los derechos humanos, es importante que esos acuerdos se basen en los derechos y se formulen y apliquen en un proceso transparente y participativo.

46. La migración, que es una cuestión compleja y multidimensional, es de competencia de una serie de ministerios, entre ellos los de trabajo, interior, relaciones exteriores, protección de la infancia, salud y educación y los encargados de la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos. En Azerbaiyán, por conducto de la adopción del principio de “ventanilla única”, el Servicio de Migración del Estado actúa como órgano gubernamental único encargado de los procesos de migración, lo que permite una mayor coherencia entre los distintos ministerios que participan en el proceso migratorio. En Suiza, distintos ministerios y departamentos trabajan en conjunto aplicando a la migración un criterio unificado. En Costa Rica, se han reforzado las actividades conjuntas del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) mediante la elaboración de protocolos de coordinación interinstitucional para la protección de los derechos de los niños migrantes.

47. Con la asistencia del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Departamento de Desarrollo Social de Sudáfrica y el Ministerio de Servicios Públicos, Trabajo y Desarrollo Social de Zimbabwe han preparado un proyecto de procedimientos operativos estándar para la ubicación, reunificación y otras formas de atención y guarda de los niños no acompañados y separados.

48. En el Líbano, en 2013 el Ministerio de Trabajo, el Sindicato de Propietarios de Agencias de Contratación (SORAL) y el Centro de Inmigrantes de Caritas, en consulta con el ACNUDH y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), prepararon conjuntamente un código de conducta que incluye directrices para las agencias de contratación sobre la promoción y protección de los derechos de los trabajadores domésticos migrantes en el país.

49. Sri Lanka ha firmado acuerdos de seguridad social con Estados en donde trabajan migrantes de ese país, como Italia y Chipre, a fin de garantizar la portabilidad de las prestaciones de seguridad social y permitirles reclamar pensiones y otras prestaciones de seguridad social de los países en que han trabajado.

50. En la región de América Latina y el Caribe, la iniciativa de salud sexual y reproductiva de jóvenes y mujeres migrantes promueve la labor binacional e intersectorial entre la Argentina y Bolivia (Estado Plurinacional de); Colombia y Ecuador; Costa Rica y Nicaragua; El Salvador, Guatemala y México; y Haití y la República Dominicana. La iniciativa, que cuenta con el apoyo del Fondo de

Población de las Naciones Unidas, mejora el acceso de los migrantes a los servicios de salud sexual y reproductiva y refuerza los programas de prevención de infecciones de transmisión sexual, VIH/SIDA y violencia de género.

#### **D. Regularización**

51. Los programas de regularización puede ser una medida normativa eficaz para abordar la vulnerabilidad extrema de los migrantes irregulares y, en consecuencia, permitirles lograr resultados positivos de desarrollo.

52. El Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se firmó en 2002 y entró en vigor en 2009. El acuerdo garantiza que los nacionales de un país del MERCOSUR puedan obtener la residencia temporaria (y después de dos años la residencia permanente) en cualquiera de los países de la organización regional, y que esas personas tengan derecho a recibir el mismo trato que los nacionales, incluso en el mercado laboral.

53. Se han adoptado programas de regularización en la Argentina (2007-2010), el Brasil (2009), Chile (2007) y el Paraguay (2011). El programa del Paraguay permitió la regularización de unas 5.000 personas que habían entrado irregularmente al país antes de octubre de 2010. Se ha informado de que el programa de regularización "Patria Grande" de la Argentina ha otorgado residencia temporaria o permanente a 560.131 personas y ha aportado al país de acogida importantes beneficios en materia de desarrollo.

#### **E. Capacitación e información**

54. Un elemento importante para mejorar la aplicación de las políticas de derechos humanos es fortalecer y ampliar la asistencia técnica y la creación de capacidad de todas las autoridades estatales relacionadas con la migración, incluidas autoridades de inmigración y fronterizas, jueces, fiscales, funcionarios tributarios, inspectores laborales, trabajadores sociales, maestros, profesionales de la atención de la salud y diplomáticos y funcionarios de embajadas y consulados. El Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales alienta los Estados a establecer mecanismos de aplicación eficaces para la protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes y proporcionar formación sobre derechos humanos a todos los funcionarios gubernamentales que se ocupan de las migraciones (directriz 8.3 del Marco).

55. Azerbaiyán y Bosnia y Herzegovina han emprendido distintas iniciativas de capacitación de funcionarios públicos sobre migración y trata de personas, incluida la aplicación de las disposiciones del marco internacional de derechos humanos. Colombia ofrece capacitación a sus autoridades migratorias sobre las disposiciones relativas a derechos humanos y migración, derecho de los refugiados y trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. En Rumania, los funcionarios de migración que trabajan en lugares como puertos, aeropuertos y cruces fronterizos se benefician de programas de capacitación sobre la aplicación práctica de los estándares de derechos humanos.

56. Se ha prestado capacitación sobre estándares jurídicos relativos a las condiciones de detención, derechos y bienestar de los detenidos y los procesos de

asilo y judiciales aplicables a los detenidos a prestadores de servicios de detención, oficiales de policía y guardias fronterizos de la Unión Europea y de varios otros Estados, entre ellos China (Hong Kong), los Estados Unidos de América Indonesia, el Líbano, México, el Pakistán y la República Unida de Tanzania.

57. Los programas de capacitación sobre información a los migrantes no solo deben advertir de los posibles riesgos, sino también empoderar a los posibles migrantes informándoles de sus derechos. En Sri Lanka, las iniciativas emprendidas por el Estado incluyen programas de capacitación a cargo de la Oficina de Empleo de Extranjeros (SLBFE) para los migrantes inscritos antes de su partida y el establecimiento de ocho oficinas regionales experimentales de información y servicios para migrantes. Jordania ha iniciado campañas de difusión de información y Tayikistán ha elaborado campañas de creación de conciencia y actividades de capacitación para proteger y prestar apoyo a los trabajadores migrantes que abandonan dicho Estado.

58. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) presta asistencia a los trabajadores migrantes para que tomen conocimiento de los riesgos conexos al empleo en el extranjero y de sus derechos, por conducto de cursos de orientación previos a la partida y centros de recursos para migrantes. En Bangladesh, la OIM ha prestado apoyo a la capacitación en cuestiones laborales de agregados diplomáticos y, juntamente con la OIT, ofrece en Mauritania capacitación para inspectores laborales.

## **F. Protección de los niños**

59. El Comité de los Derechos del Niño ha señalado que los Estados deben asegurar que los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño se garanticen a todos los niños bajo la jurisdicción del Estado, cualquiera sea la condición migratoria propia o de sus padres, y que deben abordar todas las violaciones de esos derechos<sup>13</sup>. Se debe reforzar la capacidad de los sistemas nacionales de protección social de impedir y abordar todas las situaciones de vulnerabilidad relacionadas directa o indirectamente con la migración, y los niños afectados por la migración y sus familias deben ser objeto específico de los las políticas y los programas sociales, cualquiera sea su condición migratoria y sin ningún tipo de discriminación.

60. En Bélgica, en la Oficina de Inmigración se ha establecido una dependencia especializada para los niños no acompañados, encargada de otorgar documentos de residencia, realizar búsquedas familiares y asegurar que toda reunificación familiar sea en el mejor interés del niño. Además, se han establecido centros especializados para menores no acompañados. Otros Estados, entre ellos Guatemala, Rumania y Ucrania, están adoptando medidas similares a fin de proteger a los niños no acompañados.

61. El registro del nacimiento es un derecho humano fundamental y la base de la realización de otros derechos, incluidos la atención de la salud, las prestaciones sociales y la educación. En Tailandia, el derecho al registro del nacimiento de los niños nacidos de padres migrantes irregulares está reconocido en la Ley de registro

---

<sup>13</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Report of the 2012 day of general discussion: the rights of all children in the context of international migration*.

civil. Además, la Ley de nacionalidad de 2008 permite la naturalización de categorías específicas de personas, entre ellas los hijos de inmigrantes irregulares nacidos en Tailandia antes de 1992.

62. En la República de Moldova, un plan de acción nacional para el bienio 2010-2011 sobre la protección de los niños que han quedado sin la protección de sus padres aborda los múltiples aspectos de la vulnerabilidad de los niños desprotegidos. En 2012, el Ministerio de Trabajo, Protección Social y Familia estaba realizando un censo de esos niños.

## **G. Acceso a los servicios y a la seguridad social**

63. Algunos países de acogida restringen el acceso de los migrantes a la atención de la salud y otros servicios con fundamento en que deben proteger sus sistemas de bienestar del uso abusivo y disuadir la inmigración. Los organismos y expertos establecidos en virtud de tratados de derechos humanos han cuestionado esa práctica con fundamentos éticos y fácticos<sup>14</sup>. Aun los migrantes que no participan directamente en la protección social oficial a menudo contribuyen a financiar los planes y programas de protección social mediante el pago de impuestos indirectos. Algunos países prohíben directamente a los migrantes el acceso a los servicios, mientras que en otros son los obstáculos officiosos u ocultos los que dan lugar a la falta de acceso. Las prácticas de control migratorio en las instituciones que prestan servicios o cerca de estas, así como la inexistencia de una barrera entre los prestadores de servicios y las autoridades migratorias a menudo dan lugar a que se niegue a los migrantes acceso a servicios esenciales.

64. En la Argentina, Trinidad y Tabago y el Uruguay, todos los migrantes disfrutan del mismo derecho que los nacionales a los servicios sociales. Otros Estados, entre ellos Bélgica, Francia, Italia y los Países Bajos, han puesto en práctica sistemas administrativos que otorgan a los migrantes irregulares acceso a una serie de servicios de salud. En Chile, una decisión del Ministerio de Salud asegura a los migrantes irregulares el acceso a la atención médica de emergencia, así como el acceso a la atención de la salud a las embarazadas y a los niños en situación irregular. El derecho al acceso igualitario de todos los niños a la atención de la salud se reconoce en España, Grecia, Portugal y Rumania.

65. El derecho fundamental de todos los niños a la educación, cualquiera sea su condición jurídica, se reconoce en la Argentina, Bélgica, Chile, España, Italia, los Países Bajos, Tailandia y el Uruguay. En Francia se ha promulgado una circular ministerial en ese mismo sentido. La legislación migratoria de la Argentina establece explícitamente que las autoridades educativas deben ofrecer a los migrantes orientaciones y asesoramiento sobre el proceso de regularización.

66. Un proyecto en la provincia de Mae Hong (Tailandia) sobre desarrollo integrado de la comunidad para los medios de vida y la cohesión social tiene por objetivo mejorar las oportunidades de ganarse la vida y promover la cohesión social de los migrantes regulares e irregulares. Las metodologías de desarrollo integrado de la comunidad centran su atención en la generación de medios de vida, el fomento de la capacidad del gobierno local y la ordenación de los recursos naturales.

---

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, A/HRC/14/30, párr. 22.

67. La Recomendación 202 relativa a los pisos nacionales de protección social, aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo, establece cuatro garantías básicas de seguridad social que se deben ofrecer a todos los migrantes. De 2009 a 2011, la OIT prestó apoyo a la República de Moldova en el fomento de la capacidad institucional de planificación y aplicación de la cobertura de seguridad social a los migrantes y a poner en práctica los acuerdos bilaterales de seguridad social.

## H. Trabajo decente

68. Muchos migrantes, en particular los trabajadores poco calificados, los temporarios o los que se encuentran en situación irregular, son vulnerables a la explotación y el abuso en el contexto del empleo. Los trabajadores migrantes deben recibir un trato igualitario y disfrutar de iguales condiciones de empleo, cualquiera sea su situación migratoria. Si bien los nacionales o algunas categorías de extranjeros pueden tener acceso privilegiado al mercado de trabajo, una vez empleados, los migrantes tienen derecho a las protecciones básicas, cualquiera sea su situación jurídica. La vinculación de los migrantes a empleadores concretos alienta la explotación laboral, impide a los migrantes encontrar mejores oportunidades y, en consecuencia, no es deseable desde una perspectiva basada en los derechos y también resulta económicamente ineficiente. En algunos países, la legislación obliga a los migrantes a obtener el permiso del empleador antes de dejar el país o cambiar de empleador, lo que desalienta a los migrantes de abandonar condiciones de trabajo de explotación debido al riesgo de detención, deportación y pérdida de ingresos. Si bien algunos países han logrado progresos en la puesta en práctica de contratos estándar para los trabajadores migrantes, muchos no incluyen garantías importantes, como sueldo mínimo o una mejor regulación de los organismos de contratación vinculados a la explotación. Algunos migrantes, como los trabajadores domésticos, a menudo están excluidos explícitamente de la protección de las leyes del trabajo doméstico.

69. En Sri Lanka, los trabajadores migrantes están obligados a registrarse antes de su partida, y los contratos de servicio deben firmarse en presencia de funcionarios de la Oficina de Empleo de Extranjeros y ser aprobados por las misiones de Sri Lanka en el extranjero.

70. La legislación de Azerbaiyán sobre migración laboral establece que si el contrato de empleo se rescinde por razones ajenas al trabajador migrante, todos los gastos relacionados con el regreso del migrante y su familia deben ser reembolsados por el empleador.

71. En la provincia china de Taiwán, los empleadores no pueden retener los documentos de identidad de los trabajadores migrantes, como pasaportes o permisos de residencia. Los empleadores no pueden retener su paga o sus bienes, lesionarlos físicamente ni violar ninguno de sus demás derechos. A los empleadores que realicen ese tipo de conducta se les puede prohibir que empleen trabajadores migrantes.

72. En los países del Consejo de Cooperación del Golfo, los trabajadores domésticos tienen derecho a un contrato estándar unificado que incluye un día de descanso semanal, derecho a mantener en su poder el pasaporte y el pago del sueldo mensual en cuentas bancarias con acceso electrónico. En 2003, Filipinas y la Arabia Saudita firmaron un acuerdo de protección de los derechos laborales de los

trabajadores domésticos migrantes de Filipinas, que incluye el establecimiento de una línea telefónica de ayuda las 24 horas del día.

73. En Mauricio, los trabajadores migrantes disfrutaban de niveles de sueldo preestablecidos y de otros términos y condiciones de empleo iguales a los trabajadores locales, y tienen derecho a asociarse a sindicatos o a crearlos. A partir de 1999, una dependencia oficial dedicada a los trabajadores migrantes establecida en el Ministerio de Trabajo realiza inspecciones en los lugares de trabajo, recibe denuncias y actúa al respecto en nombre de los trabajadores migrantes, en un idioma que puedan comprender los migrantes.

## I. Penalización, detención y detección

74. Si bien es poco probable que las políticas de penalización y exclusión social sean un factor disuasivo eficaz de la migración irregular, tal vez tengan consecuencias nocivas, no solo en los derechos humanos y el bienestar de los migrantes, sino también en las relaciones entre las comunidades de acogida y los trabajadores en esa sociedad. En definitiva, esto tendrá consecuencias negativas en el desarrollo humano. Las pruebas indican cada vez más que la detención administrativa no disuade la migración irregular y, a pesar de que en los últimos 20 años se han introducido en todo el mundo políticas de detención cada vez más rigurosas, el número de llegadas irregulares no ha disminuido<sup>15</sup>.

75. Desde 2009, varios Estados han introducido legislación o políticas para poner fin a la detención de ciertas categorías de migrantes, entre ellos la Argentina, Bélgica, el Brasil, el Canadá, Hungría, el Japón, Panamá, Sudáfrica, Suecia y Venezuela (República Bolivariana de). Recientemente el Japón liberó provisionalmente a niños migrantes detenidos e introdujo una política para impedir su detención en el futuro. También ha reducido el número total de migrantes detenidos y ha establecido relaciones de trabajo con organizaciones no gubernamentales locales.

76. Varios Estados han puesto límites a los plazos durante los cuales las autoridades están autorizadas a detener a los migrantes por razones administrativas, entre ellos Eslovaquia, España, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Marruecos, Nicaragua, Omán, los Países Bajos, Portugal, la República Checa, Suecia y Zambia.

77. Algunos Estados han aplicado a los migrantes irregulares medidas distintas de la detención, y en algunos de ellos se reconoce explícitamente que no se debe detener a grupos particularmente vulnerables, por ejemplo los niños. En España, la detención de niños migrantes está prohibida por ley; esos niños se remiten a

<sup>15</sup> Véase A/HRC/20/24, párr. 8. En los últimos años se ha instado cada vez más a los Estados a que estudien distintas alternativas eficaces a la detención de inmigrantes, entre otras cosas, sobre la base del principio de la proporcionalidad en el derecho internacional, que establece que la detención debe considerarse como último recurso. Véase el informe del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria (A/HRC/13/30 y Add.1 a 3). Véanse también las actuaciones y conclusiones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Mesa Redonda de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las alternativas a la detención de quienes solicitan asilo, refugiados, migrantes y apátridas, celebrada en Ginebra los días 11 y 12 de mayo de 2011 (se puede consultar en [www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/Roundtable.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/Roundtable.aspx)).

servicios de protección de menores y solo se los puede detener junto a sus padres en instalaciones adecuadas para familias.

78. Permitir a los migrantes conservar su libertad y seguridad personal mientras residen dentro de la comunidad de acogida ha demostrado ser uno de los criterios más eficaces y de bajo costo de las alternativas a la detención<sup>16</sup>. Los migrantes se pueden remitir a sistemas de apoyo basados en la comunidad, como refugios, en donde tienen acceso a asistencia letrada, atención médica, oportunidades educativas y apoyo psicosocial.

79. Todos los países de la Unión Europea, con excepción de Chipre y Malta, han legislado que deben considerarse las alternativas a la detención antes de adoptar una decisión en tal sentido. La Ley de extranjería y migración de la República Bolivariana de Venezuela, de 2004, prohíbe la detención y establece distintas alternativas que se pueden adoptar dentro de un procedimiento de deportación, entre ellos, presentación periódica ante la autoridad competente, residenciarse mientras dure el procedimiento administrativo en una determinada localidad y prestación de una caución monetaria adecuada (para la cual deberá tomarse en cuenta la condición económica del migrante).

80. Se han elaborado instrumentos de evaluación de los riesgos para asistir a los funcionarios de inmigración a adoptar decisiones informadas sobre la necesidad de detener a los migrantes. Esos instrumentos limitan las detenciones innecesarias, permiten que las decisiones al respecto sean más uniformes y garantizan que nunca corran riesgo de detención los migrantes particularmente vulnerables y de bajo riesgo. En los Estados Unidos, se somete a los migrantes a un proceso de examen en que se utiliza un instrumento de evaluación de los riesgos.

81. Con arreglo al marco internacional de derechos humanos, la entrada o permanencia irregular constituye una infracción administrativa y no un delito contra las personas, los bienes o la seguridad nacional<sup>17</sup>. La directriz de los mecanismos de derechos humanos es que los Estados no deben penalizar la entrada o estadía ilegales, especialmente con miras a reducir las detenciones innecesarias.

82. En algunos países, las respuestas a la trata y el tráfico ilícito de migrantes ha ido más allá de las intervenciones de la justicia penal para pasar a políticas más amplias, basadas en derechos y holísticas. Por conducto de su *Marco de Acción Internacional para la aplicación del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes*, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito presta asistencia a los Estados en la aplicación del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, haciendo hincapié en que el respeto de los derechos humanos de los migrantes es un medio que permite prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes.

83. Ciertas prácticas, como la detención de inmigrantes en situación irregular y el intercambio de datos personales entre los prestadores de servicios, como hospitales, escuelas, registros civiles, y los organismos encargados de cumplimiento de la ley, afectan desproporcionadamente los derechos humanos de los migrantes. La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, junto con los Estados

<sup>16</sup> International Detention Coalition, "International immigration detention, trends and good practice", documento informativo (julio de 2013).

<sup>17</sup> A/HRC/20/24, párr. 13.

miembros de la Unión Europea, la Comisión Europea y organizaciones no gubernamentales, ha preparado un documento sobre lo que debe y no debe hacerse, prestando asistencia a ese respecto<sup>18</sup>.

## J. Supervisión y acceso a la justicia

84. Los derechos de los migrantes seguirán siendo vulnerables a los abusos a menos que la ley los proteja y que esas personas puedan exigir que se rindan cuentas. El marco de derechos humanos indica que los Estados deben establecer mecanismos de solución mediante sistemas cuasijudiciales o judiciales que permitan que los migrantes puedan hacer valer sus derechos contra los agentes estatales o no estatales sin temor a ser detenidos y deportados.

85. La condición de migrante irregular puede constituir un obstáculo directo al acceso a la justicia. En algunos Estados, los migrantes irregulares no tienen acceso a los derechos del trabajador garantizados por la legislación laboral porque se considera que el contrato de empleo es ilegal cuando no se tiene permiso de trabajo. En otros casos, los migrantes irregulares no se pueden beneficiar del derecho de contar con representación letrada, ya que las oficinas notariales no les expiden un poder judicial. La situación migratoria también puede constituir un obstáculo indirecto al acceso a la justicia. A menudo los migrantes en situación irregular son reacios a ponerse en contacto con las autoridades públicas a fin de tener acceso a los servicios de salud, enviar a sus hijos a la escuela, denunciar delitos de abusos de derechos humanos o procurar una solución a sus problemas, por temor a perder el trabajo o que se los denuncie, sancione y expulse.

86. En los Estados Unidos, la legislación concede el estatuto de migrante legal temporario a los migrantes que son víctimas de algunos delitos, entre ellos la trata de personas.

87. En Georgia, la legislación sobre el estatuto de los extranjeros y los apátridas establece que los migrantes tienen derecho a presentarse ante los tribunales y demás organismos estatales para proteger su persona, bienes y otros derechos, y establece que esas personas disfrutan de los mismos derechos procesales que los nacionales. En Guatemala, todas las personas, cualquiera sea su nacionalidad, incluidos los migrantes, tienen acceso a los tribunales judiciales y a los tribunales laborales y de seguridad social. Además, los migrantes tienen acceso al mecanismo de denuncias de la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos.

88. En México se han adoptado distintas medidas para garantizar el acceso a la justicia de los migrantes irregulares, como la creación en el estado de Chiapas de la Fiscalía Especializada en Delitos cometidos en contra de Inmigrantes, y los protocolos adoptados en 2010 por el Instituto Nacional de Migración para la identificación y asistencia de los migrantes víctimas de delitos.

89. En cuanto a la detención de migrantes, algunos Estados han velado por el que en el plano nacional se realicen inspecciones independientes y periódicas. Por ejemplo, las instituciones nacionales de derechos humanos se encargan de este tipo

---

<sup>18</sup> Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Apprehension of migrants in an irregular situation: fundamental rights considerations* (2012). Se puede consultar en <http://fra.europa.eu/en/news/2012/fundamental-rights-considerations-apprehending-irregular-migrants>.

de supervisión en Fiji, Honduras, Mali, Mauricio, México, Nicaragua, Nigeria, Sudáfrica, Suiza y Uganda, y los defensores del pueblo y comisiones independientes en el Ecuador, Eslovenia, España, la ex República Yugoslava de Macedonia, Hungría, Maldivas, Montenegro, Nueva Zelandia, los Países Bajos, Polonia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República de Moldova, el Senegal, Serbia y Suecia.

## **VI. Conclusiones y recomendaciones**

### **A. Conclusiones**

90. La aplicación de un criterio basado en los derechos humanos a la formulación y ejecución de las políticas de migración entraña que los Estados están obligados a formular y examinar detenidamente todas esas políticas, comparándolas con los estándares y parámetros de derechos humanos, y a procurar que respeten los derechos humanos de todos los migrantes, prestando particular atención a los más vulnerables. Cada vez hay más pruebas de que la aplicación a la política de migración de un criterio basado en los derechos humanos permite obtener resultados mejores y más sostenibles en el desarrollo humano. Los migrantes educados, sanos y empoderados están en mejores condiciones de lograr que ellos y sus familias puedan salir de la pobreza y contribuir a la comunidad y la economía de los países de origen, tránsito y destino.

91. En consecuencia, cuando la migración internacional se rige por políticas de derechos humanos, esta puede constituir una experiencia empoderadora que aporta beneficios de desarrollo a los migrantes, sus familias y comunidades. Por el contrario, la ausencia de una perspectiva derechos humanos puede dar lugar a la formulación de políticas que respondan más a exigencias populistas, incluso xenofóbicas, a objetivos normativos poco realistas o a presunciones erróneas, más que a un debate racional y basado en las pruebas sobre los costos y beneficios humanos de la migración y las medidas para asegurar la protección de los derechos humanos de los migrantes.

92. A menudo las políticas de migración no reconocen, por ejemplo, que las mujeres migrantes no siempre son agentes vulnerables y pasivos, o que los niños migrantes a menudo son agentes de su propia migración y no necesariamente víctimas. Las políticas de migración se pueden fundamentar erróneamente en la presunción de que los migrantes plantean una amenaza en cuestiones de delincuencia y seguridad, sin tener en cuenta las razones por las cuales los migrantes llegan a los países de acogida y trabajan en ellos, su contribución social económica y su necesidad de intervenciones específicas de desarrollo.

93. A fin de mejorar la formulación y ejecución de las políticas de migración, los Estados y demás interesados deben procurar el mejoramiento de la gobernanza de la migración basada en los derechos humanos en los planos nacional, regional e internacional<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> En diciembre de 2012, el Secretario General encargó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que, en consulta con el Grupo Mundial sobre

94. Hay muchas lagunas en lo que se sabe respecto de la migración y los derechos humanos, lo que puede limitar la capacidad de los Estados de formular y aplicar políticas de migración basadas en los derechos. Se necesita contar con indicadores basados en los derechos humanos a fin de crear capacidad para desarrollar ese tipo de políticas en los planos nacional y local, y para elaborar instrumentos de supervisión, aplicación, creación de capacidad y promoción. Una perspectiva de derechos humanos puede ayudar a reorientar la reunión de datos que van más allá de las fuentes tradicionales y para analizar esas fuentes, estadísticas demográficas o indicadores económicos, prestando especial atención a la vulnerabilidad, discriminación y exclusión.

## **B. Recomendaciones**

95. El Secretario General acoge complacido la información recibida de los Estados Miembros relativa a la legislación, los reglamentos y las políticas encaminados a reforzar la protección de los derechos humanos de todos los migrantes y hace las recomendaciones siguientes:

a) Alienta a los Estados a que incluyan en sus informes nacionales al mecanismo universal de examen periódico del Consejo de Derechos Humanos información sobre las medidas adoptadas para proteger los derechos humanos de los migrantes;

b) Alienta al Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes a que siga promoviendo la protección de los derechos humanos de los migrantes mediante el diálogo con los Estados Miembros;

c) Alienta a los Estados a que ratifiquen todos los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes, en particular la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares;

d) Destaca que, en virtud de los instrumentos internacionales básicos de derechos humanos, los Estados están obligados a proteger los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción, cualquiera sea su nacionalidad o condición jurídica;

e) Recomienda la aprobación de planes de acción nacionales amplios que incorporen los estándares internacionales de derechos humanos a fin de reforzar la protección de los derechos humanos de todos los migrantes;

f) Exhorta a todos los Estados a que adopten medidas proactivas y positivas para prevenir y sancionar la discriminación contra los migrantes y para evitar su marginación y exclusión social;

---

Migración y otros asociados del sistema de las Naciones Unidas, preparara un informe analítico sobre migración y derechos humanos a fin de promover un mayor interés en los derechos humanos de los migrantes en el diálogo de alto nivel de 2013 sobre migración internacional y desarrollo que se celebrará los días 3 y 4 octubre 2013 y con posterioridad a dicha reunión. Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Migration and human rights: improving human rights-based governance of international migration" (2013); se puede consultar en [www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/MigrationAndHumanRightsIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/MigrationAndHumanRightsIndex.aspx).

g) **Alienta a los Estados a que aseguren que todos los migrantes, cualquiera sea su condición jurídica, tengan acceso a una atención de la salud adecuada, incluidos servicios de salud preventivos, curativos y paliativos, y que protejan su acceso a los factores subyacentes determinantes de la salud;**

h) **Exhorta a los Estados a que reconozcan que todas las personas tienen derecho a la educación, cualquiera sea su condición migratoria o la de sus padres. El Secretario General alienta además a los Estados a que elaboren estrategias de educación que refuercen la capacidad de las comunidades marginadas en conjunto, abordando concretamente las necesidades educativas de los migrantes vulnerables que viven en esas comunidades;**

i) **Alienta a los Estados a que establezcan barreras y salvaguardias cuando se comparte información entre prestadores de servicios públicos, incluidas las instituciones de atención de la salud y el personal administrativo de las escuelas, y las autoridades migratorias. No se debe exigir a las instituciones de servicios públicos que informen o compartan datos con las autoridades migratorias, y se deben aportar directrices a las instituciones en tal sentido;**

j) **Exhorta a los Estados a que aseguren el acceso de los migrantes a los programas de seguridad social, como mínimo cuando sea necesario para mitigar la pobreza y preservar la dignidad humana, y a cooperar para mejorar la portabilidad de los derechos sociales de los migrantes, incluidos los derechos de las personas en situación irregular. El Secretario General también alienta a los Estados a que aseguren la igualdad de trato en las condiciones de trabajo entre nacionales y migrantes, incluidos los que se encuentran en situación irregular, sin ningún tipo de derogación, incluso en los contratos privados. Los trabajadores migrantes deben tener acceso a medios de resolución, incluso en casos de violencia y malos tratos físicos, mentales o sexuales cometidos por los empleadores, falta de pago del sueldo y despido ilícito;**

k) **Exhorta a los Estados a que pongan fin a la penalización de los migrantes irregulares y a que examinen de cerca la demanda y las razones de ese tipo de migración. El Secretario General también alienta a los Estados a que adopten medidas para poner fin a la detención de los migrantes y a que pongan en práctica otras medidas distintas de la detención de los migrantes irregulares, y a que examinen los plazos de detención a fin de evitar la detención excesiva de los migrantes irregulares. No se debe detener a los niños con fundamento en su condición migratoria o entrada irregular al país;**

l) **Exhorta a los Estados a que reconozcan que los migrantes, en particular los poco calificados, temporarios e irregulares, a menudo han quedado específicamente excluidos del desarrollo y, en consecuencia, aseguren que la situación de los migrantes quede visiblemente desglosada en el programa para el desarrollo después de 2015 que se está preparando, así como en el contexto de los planes nacionales de desarrollo;**

m) **Recomienda la preparación urgente de conocimientos pertinentes, válidos y fiables sobre cuestiones relacionadas con la migración y los derechos humanos, incluso mediante la reunión de datos desglosados por sexo, edad y condición jurídica, y al mismo tiempo asegurando que esas actividades de**

reunión de datos se realicen de conformidad con los estándares internacionales de protección y derecho a la privacidad;

n) Exhorta a los Estados a que elaboren indicadores de derechos humanos sobre migración, en asociación con todos los interesados pertinentes, entre ellos los propios migrantes, a fin de mejorar su capacidad de formular, aplicar y supervisar las políticas de migración basadas en los derechos humanos;

o) Alienta a los Estados a que presten una mayor atención específica a los derechos humanos de todos los migrantes en el marco de la gobernanza de la migración internacional en los planos mundial, regional y nacional, reconociendo el hecho de que la migración es fundamentalmente un fenómeno humano y la necesidad de mejorar la cooperación y el diálogo internacionales en tal sentido.

---