



Asamblea General

Distr. general
13 de mayo de 2020
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

44º período de sesiones

15 de junio a 3 de julio de 2020

Tema 3 de la agenda

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

Derecho a la libertad de asociación de los migrantes y sus defensores

Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*

Resumen

Este informe, presentado de conformidad con la resolución 34/21 del Consejo de Derechos Humanos, da cuenta de las actividades realizadas por el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes durante el período examinado. También comprende un estudio temático sobre el derecho a la libertad de asociación de los migrantes, en el que el Relator Especial analiza las tendencias recientes en materia de restricciones, tanto en la legislación como en la práctica, de la libertad de asociación de los migrantes y de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan para proteger sus derechos.

El derecho a la libertad de asociación es esencial para que los migrantes expresen sus necesidades, protejan su derecho a la vida y defiendan sus derechos económicos, sociales y culturales y otros derechos humanos. La asistencia y el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil revisten una importancia fundamental para los migrantes, en particular para los que se encuentran en situación irregular o de vulnerabilidad. En vista de la naturaleza interconectada de los derechos humanos, las restricciones a la libertad de asociación de los migrantes y sus defensores dificultan aún más el disfrute de otros derechos por los migrantes. Las iniciativas que alientan a los migrantes a organizarse los empoderan para que participen directamente en las comunidades de acogida y les brindan la oportunidad de realizar una aportación positiva a las comunidades y los países en que residen.

* Se acordó publicar este informe después de la fecha de publicación prevista debido a circunstancias ajenas a la voluntad de quien lo presenta.



I. Introducción

1. Este informe se presenta de conformidad con la resolución 34/21 del Consejo de Derechos Humanos. Contiene información acerca de las actividades llevadas a cabo por el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes desde la presentación de su informe al septuagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General (A/74/191). La sección temática se dedica al derecho a la libertad de asociación de los migrantes.

II. Actividades del Relator Especial

A. Visitas a los países

2. El Relator Especial, Felipe González Morales, realizó una visita a Hungría del 10 al 17 de julio de 2019 (A/HRC/44/42/Add.1). También visitó Bosnia y Herzegovina del 24 de septiembre al 1 de octubre de 2019 (A/HRC/44/42/Add.2).

3. La visita a El Salvador, prevista inicialmente para 2020, se aplazó hasta 2021 a petición del Gobierno. El Relator Especial agradece al Gobierno de Kuwait su invitación para visitar el país en 2020. El Relator Especial espera con interés recibir invitaciones de otros Estados Miembros para realizar visitas oficiales en 2020 y en el futuro próximo.

B. Otras actividades

4. El 2 de agosto de 2019, el Relator Especial organizó un taller sobre el acceso a la justicia para los migrantes en Montevideo, al que asistieron jueces, defensores de oficio y otros profesionales del sistema judicial.

5. El 21 de agosto, el Relator Especial celebró un seminario web sobre la situación de los derechos de los migrantes, en el que participaron organizaciones de la sociedad civil anglófonas de África.

6. El 4 de septiembre, el Relator Especial pronunció un discurso con ocasión de la conmemoración del 60º aniversario de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tuvo lugar en la Universidad de Chile en Santiago.

7. El 5 de septiembre, el Relator Especial celebró un seminario web, en el que participaron organizaciones de la sociedad civil francófonas de África.

8. El 9 de septiembre, durante el período ordinario de sesiones del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, el Relator Especial hizo una exposición e intercambió opiniones con los miembros del Comité por videoconferencia.

9. El 8 de octubre, el Relator Especial celebró una consulta en línea con varias organizaciones de la sociedad civil con sede en las Américas.

10. Durante su viaje a Nueva York para participar en la Asamblea General, el Relator Especial celebró una serie de reuniones con representantes de los Estados del 16 al 18 de octubre. El 16 de octubre, también asistió a una reunión en la Facultad de Derecho de Columbia con miembros de organizaciones de la sociedad civil de los Estados Unidos de América. El 18 de octubre, hizo una exposición en un acto sobre los derechos de asociación, de reunión y de libertad de expresión de los migrantes organizado por CIVICUS: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana y Solidarity Center.

11. El 6 de noviembre, el Relator Especial pronunció una conferencia sobre los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos y la labor de su mandato en la Universidad Carlos III de Madrid.

12. Los días 12 y 13 de noviembre se celebró un acto conmemorativo del 20º aniversario del mandato en la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México. El Relator Especial invitó a representantes de los Estados Miembros, los organismos de las Naciones Unidas, la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos a que hicieran balance de los 20 años del mandato y examinaran el camino a seguir. Unos 25 panelistas de todas las regiones del mundo participaron en seis paneles distintos.
13. El 10 de diciembre, el Relator Especial participó en su calidad de miembro en la reunión inaugural del comité rector del fondo fiduciario de asociados múltiples de las Naciones Unidas para apoyar el pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular. El Manual de Operaciones fue aprobado durante esa reunión.
14. El 11 de diciembre, el Relator Especial asistió a la primera reunión anual de la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración, que congregó a todo el sistema de las Naciones Unidas, a organizaciones de la sociedad civil y a otros interesados. Durante la reunión, el Relator Especial destacó la importancia de la inclusividad y el enfoque pansocial del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, así como las posibles aportaciones de los procedimientos especiales.
15. El 16 de diciembre, el Relator Especial participó en la primera reunión del grupo de trabajo sobre migración y tortura establecido por la Organización Mundial contra la Tortura y el Collectif des Associations Contre l'Impunité au Togo.
16. El 18 de diciembre, el Relator Especial participó en un acto para conmemorar el Día Internacional del Migrante organizado por el Ecuador y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe en Santiago.
17. El 15 de enero de 2020, el Relator Especial celebró una consulta en línea sobre el derecho a la libertad de asociación de los migrantes a fin de recabar información para el informe temático que debía presentar al Consejo de Derechos Humanos.
18. Por invitación del Ecuador, que ocupó la Presidencia, el Relator Especial asistió a la XII Cumbre del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, celebrada en Quito del 20 al 24 de enero de 2020. Intervino en tres actos paralelos titulados “Meeting in the middle: shaping public narratives on migration” (“Encontrarse a medio camino: la creación de narrativas públicas sobre la migración”), “Preventing and responding to gender-based violence against migrants” (“Prevención y respuesta ante la violencia de género contra los migrantes”) y “Moving from detention to adequate reception and care through peer learning and exchange” (“Poner fin a la detención y adoptar medidas adecuadas de acogida y atención mediante el aprendizaje y el intercambio entre pares”). El último día del Foro Mundial, en el marco del diálogo sobre el Pacto Mundial para la Migración, el Relator Especial moderó una mesa redonda para examinar los progresos realizados un año después de la aprobación de dicho Pacto.
19. El 26 de febrero, por invitación del Centro Mundial sobre Migración del Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo de Ginebra, pronunció una conferencia titulada “The Global Compact for Migration, multilateralism and migration policies” (“El Pacto Mundial para la Migración, el multilateralismo y las políticas migratorias”).
20. El 27 de febrero, el Relator Especial celebró una consulta de participación abierta con organizaciones de la sociedad civil con sede en Ginebra, a la que asistieron más de 20 representantes.
21. El 9 de marzo, el Relator Especial pronunció la conferencia inaugural del curso anual de derechos humanos organizado por el Institut de Drets Humans de Catalunya, que versó sobre la no discriminación y la interseccionalidad.
22. El 16 de abril, el Relator Especial celebró un seminario web con organizaciones de la sociedad civil con sede en Europa, dedicado a la erradicación de la detención de niños migrantes y la prestación de servicios de acogida y atención adecuados a esos niños, como preparación para el informe temático sobre esa cuestión que presentará a la Asamblea General.

23. El 23 de abril, el Relator Especial participó en un debate en línea sobre la protección y la promoción de los derechos humanos de los migrantes indocumentados y los solicitantes de asilo durante la crisis causada por la enfermedad por coronavirus (COVID-19), organizado por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

III. Estudio sobre el derecho a la libertad de asociación de los migrantes

A. Introducción

24. En los últimos tiempos, el Relator Especial ha recibido información que pone de manifiesto una creciente hostilidad hacia los migrantes y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan para proteger sus derechos. En muchos países, esta hostilidad ha dado lugar a la imposición de nuevas restricciones, tanto en la legislación como en la práctica, a la libertad de asociación de los migrantes y sus defensores. En vista de la naturaleza interconectada de los derechos humanos, las restricciones a la libertad de asociación de los migrantes y sus defensores dificultan aún más el disfrute de otros derechos por parte de los migrantes. Entre ellos figuran su derecho a la vida, a solicitar servicios básicos como la asistencia jurídica, la atención de la salud, la vivienda y la educación, a recibir protección contra los tratantes, los traficantes y la violencia de género, a la información, a solicitar asilo, a condiciones de trabajo justas, a la libertad de expresión y de reunión y a no sufrir discriminación.

25. La protección de las libertades cívicas de los migrantes reviste especial importancia, ya que muchos de ellos no pueden ejercer efectivamente sus derechos políticos en su país de destino. Así pues, al verse privados de sus derechos electorales, los migrantes se ven excluidos del acceso a un medio eficaz de influir en las políticas que determinan sus vidas y disponen de pocos recursos para superar las limitaciones indebidas al ejercicio de sus libertades.

26. La necesidad de proteger la libertad de asociación de los migrantes no hará sino aumentar con el crecimiento y la diversificación de las corrientes migratorias. Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, prosiguió la tendencia al alza de la migración internacional: en 2019 emigraron 272 millones de personas, lo que supone un incremento de 51 millones con respecto a 2010¹. Los migrantes constituyen el 3,5 % de la población mundial. En 2019, las mujeres y las niñas representaron el 48 % de los migrantes. Alrededor del 74 % de los migrantes internacionales está en edad de trabajar y tiene entre 20 y 64 años. Se calcula que en 2018 las remesas de los migrantes ascendieron a 688.000 millones de dólares de los Estados Unidos en todo el mundo. Según las estimaciones, durante el primer semestre de 2018 se presentaron 879.600 solicitudes de asilo en todo el mundo².

27. De manera general, los migrantes son más vulnerables que los trabajadores nacionales a la explotación y los abusos en el lugar de trabajo y tienen menos opciones para reivindicar sus derechos o protegerse de las vulneraciones de sus derechos (A/HRC/26/35, párrs. 18 y 19). En particular, la incapacidad de los migrantes para ejercer su derecho a la libertad de asociación repercute gravemente en su capacidad de influir y cambiar las condiciones de empleo u otras condiciones sociales que arraigan la pobreza, alimentan la desigualdad y limitan la democracia.

¹ Véanse www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/MigrationStock2019_Wallchart.pdf.

² Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Internacional para las Migraciones y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *2019 International Migration and Displacement Trends and Policies Report to the G20*, pág. 3.

28. Según muestran las tendencias recientes, tanto los migrantes como las organizaciones de la sociedad civil que les prestan apoyo se ha visto despojados del derecho fundamental a la libertad de asociación, que es esencial para contrarrestar el poder de los gobiernos, los empleadores y el sector privado. A menudo, los migrantes no solo no pueden formar asociaciones o unirse a ellas para defender sus propios intereses, sino que también se les niega el acceso a la asistencia humanitaria o en materia de derechos humanos básica que ofrecen las organizaciones de la sociedad civil, que, a su vez, pueden objeto de amenazas, acoso, intimidación y estigmatización, e incluso ser criminalizadas, por las autoridades por proporcionar a los migrantes los medios para sobrevivir.

B. Marco internacional de derechos humanos sobre el derecho a la libertad de asociación de los migrantes

29. El derecho a la libertad de asociación es un derecho humano fundamental consagrado en el artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en varios otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

30. El alcance de la protección para el ejercicio de la libertad de asociación que garantiza el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es amplio. El artículo 22, párrafo 1, establece que toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluido el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

31. De conformidad con el artículo 22, párrafo 2, del Pacto, el ejercicio del derecho a la libertad de asociación solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. Toda limitación de la libertad de asociación debe ser conforme al principio de legalidad, servir a un propósito público legítimo y ser un medio necesario y proporcionado para lograr ese propósito en una sociedad democrática (véanse la resolución 15/21 del Consejo de Derechos Humanos y A/HRC/20/27, párr. 15). El principio de legalidad requiere que la limitación se redacte en un lenguaje claro y suficientemente preciso para que las personas y las organizaciones puedan prever si sus acciones infringirían la ley y regular así su conducta en consecuencia. El requisito del propósito público legítimo exige que las limitaciones se impongan únicamente por los motivos especificados en el artículo 22 del Pacto. El requisito de necesidad y proporcionalidad exige que las medidas restrictivas sean “adecuadas para desempeñar su función protectora” (A/HRC/31/66, párr. 30).

32. El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha señalado que los miembros de asociaciones deben tener, entre otras cosas, la posibilidad de determinar libremente sus estatutos, estructura y actividades sin la injerencia del Estado (A/HRC/20/27, párr. 64). Los Estados también deben establecer y mantener un entorno propicio en el que las personas puedan actuar libremente, sin temor a posibles amenazas, actos de intimidación o violencia (*ibid.*, párr. 63).

33. En virtud de las garantías de no discriminación consagradas en los artículos 2 y 26 del Pacto, esta protección de la libertad de asociación se extiende a todas las personas, incluidos todos los migrantes, independientemente de su situación. El Comité de Derechos Humanos, en su observación general núm. 15 (1986), sobre la situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, confirmó explícitamente que los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todas las personas, independientemente de la reciprocidad, e independientemente de su nacionalidad o de que sean apátridas (párr. 1). Los extranjeros disfrutaban del derecho de reunión pacífica y del derecho a asociarse libremente (párr. 7).

C. Derecho a la libertad de asociación de los migrantes: logros y obstáculos existentes

34. El derecho internacional garantiza a los migrantes el derecho a la libertad de asociación para que puedan participar efectivamente en la sociedad civil. Al permitir que los migrantes se organicen, se empodera a las comunidades de migrantes para atender sus propias necesidades directamente en lugar de depender de la labor de promoción y apoyo de otros. Dado que los migrantes tienen un mayor acceso a sus pares y comprenden mejor los retos que afrontan, su respuesta colectiva a los problemas suele ser más eficaz que la ofrecida por terceros. Las iniciativas que alientan a los migrantes a ejercer su libertad de asociación contribuyen a que estos realicen una aportación positiva a las comunidades y los países en que residen.

35. La legislación de varios países ofrece buenos ejemplos del reconocimiento del derecho de los migrantes a la libertad de asociación. Así, en España, la Ley Orgánica núm. 2/2009, de 11 de diciembre de 2009, establece que los extranjeros tienen derecho a sindicarse libremente o a afiliarse a una organización profesional y podrán ejercer el derecho a la huelga en las mismas condiciones que los trabajadores españoles (art. 11). En Turquía, la Ley sobre Sindicatos y Negociación Colectiva (núm. 6356), que entró en vigor en 2012, eliminó el requisito de la ciudadanía que se aplicaba a los fundadores de sindicatos y ahora prevé la posibilidad de que los ciudadanos no turcos puedan ser miembros fundadores de sindicatos³. En la República de Corea, el Tribunal Supremo resolvió que las personas que obtienen una retribución, un salario u otra forma equivalente de ingresos realizando cualquier tipo de trabajo entran dentro de la categoría de trabajadores en virtud de la Ley sobre los Sindicatos y la Armonización de las Relaciones Laborales [...], por lo que un trabajador extranjero que no tenga una situación de residencia que le permita acceder al empleo puede sindicarse o afiliarse a sindicatos. Esa sentencia allanó el camino para el reconocimiento de un sindicato de trabajadores migrantes en el país, al que se había denegado el registro porque entre sus miembros había trabajadores en situación irregular⁴. También ha habido cooperación entre los sindicatos para mejorar la protección de los derechos de los migrantes. Por ejemplo, la Federación General de Sindicatos Nepaleses firmó un memorando de entendimiento con el Sindicato General de Trabajadores del Sector del Textil, la Confección y las Prendas de Vestir de Jordania con miras a garantizar la protección adecuada de los trabajadores nepaleses de la industria de la confección en Jordania y su participación en las elecciones a la Junta de la Federación⁵.

36. En particular, se observa que en los países donde las asociaciones de migrantes son activas se han obtenido algunas mejoras importantes en el ámbito de los derechos de los migrantes. En los Estados Unidos de América, las iniciativas de las comunidades de migrantes para organizarse se han traducido en el logro de varios avances políticos en los planos local y nacional. Por ejemplo, gracias a ellas, se habían adoptado las políticas municipales “santuario” que impedían a los agentes del orden locales interrogar a las personas sobre su situación migratoria y retener a los migrantes en situación irregular hasta que los funcionarios federales de inmigración procedieran a detenerlos. En Uganda, la Ley de Refugiados de 2006, que reconocía el derecho de los refugiados a trabajar, desplazarse por el país y vivir en la comunidad, en lugar de en campamentos, se vio influida en gran medida por la labor de promoción de las organizaciones de migrantes⁶.

37. Según se informa, las denominadas “caravanas de migrantes” que transitan por Centroamérica y México han dado prioridad tanto a asegurar su propia protección como a fomentar las buenas relaciones con las comunidades por las que pasan. En Tailandia, como resultado de la labor llevada a cabo por la Red de Defensa de los Derechos de los Pescadores, que representaba a más de 2.000 pescadores migrantes, se logró, entre otras

³ OIT, *Promover una migración equitativa: Estudio General sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes*, documento ILC.105/III/1B, párr. 408.

⁴ *Ibid.*, párr. 288.

⁵ OIT, Programa integrado sobre contratación equitativa (FAIR): fase II (2018-2021), “Providing fair recruitment opportunities for workers along migration corridors”, mayo de 2019.

⁶ Vanessa Akello, “Uganda’s progressive Refugee Act becomes operational”, ACNUR, 22 de junio de 2009.

cosas, un aumento del salario mínimo de los pescadores; la distribución de botiquines de medicamentos y de primeros auxilios bien abastecidos en las embarcaciones; la organización de cursos de formación en situaciones de emergencia destinados a los trabajadores; y la prestación de asistencia a los trabajadores para velar por que los empleadores cumplan sus obligaciones en materia de pagos y prestaciones. De manera análoga, también en Tailandia, el Grupo de Trabajadores del Sector de los Productos del Mar del Sur resolvió con éxito cuestiones relativas a la inmigración con el Departamento de Empleo y el Departamento de Inmigración de la provincia de Songkhla en el caso de los migrantes que se enfrentaban a problemas relacionados con los permisos de trabajo⁷. A menudo los migrantes aportan una experiencia inestimable en el ámbito del activismo y la acción colectiva adquirida en su país de origen; así pues, su participación puede ser sumamente valiosa para fortalecer el respeto de los derechos de todos los miembros de la comunidad o trabajadores, no solo de los migrantes.

1. Obstáculos jurídicos

38. En varios países de los distintos continentes, las leyes y las políticas ponen trabas a la libertad de asociación de los migrantes. Algunas de las leyes que se aplican generalmente a la población de un Estado tienen efectos desproporcionados en los migrantes. Por ejemplo, muchos Estados que exigen la inscripción obligatoria de todo grupo o asociación también confieren a las autoridades un margen de discrecionalidad para decidir si aceptan o no esa inscripción. En los casos en que los migrantes pueden ser considerados un sector indeseable de la sociedad, las autoridades, en ejercicio de esa facultad discrecional, tienen la potestad de denegar la inscripción del grupo, con lo que los grupos de migrantes se enfrentan a la disyuntiva de disolverse o de realizar su labor ilegalmente.

39. Los migrantes también pueden tener dificultades a la hora de aportar la documentación necesaria para la inscripción. Por ejemplo, en algunos países, la constitución de una asociación puede requerir la presentación de varios documentos de viaje del país de expedición, que probablemente sean difíciles de obtener para los solicitantes de asilo o los migrantes indocumentados. Las elevadas tasas de inscripción exigidas para crear una organización pueden disuadir asimismo a los migrantes de organizarse, ya que muchos trabajadores migratorios y refugiados llegan a su nuevo país con escasos recursos financieros.

40. El peligro que entraña que una asociación lleve a cabo sus actividades sin estar inscrita oficialmente es especialmente grave para los migrantes, que, además de enfrentarse a multas o sanciones penales por ello, también pueden correr el riesgo de perder su condición jurídica, con lo que se ven más expuestos a la expulsión. Aunque la no inscripción de una organización no acarree sanciones penales o multas, esa falta de reconocimiento oficial puede hacer que resulte casi imposible realizar tareas administrativas ya de por sí onerosas, como la apertura de una cuenta bancaria para recibir o desembolsar fondos.

41. Por lo general, cuando un Estado aplica una ley restrictiva en materia de asociaciones, es posible que los grupos de migrantes se vean más afectados por las limitaciones impuestas, ya que tienen menos probabilidades de beneficiarse de las redes de seguridad social o de poseer las conexiones políticas necesarias para proseguir su labor sin contar con la aprobación del Gobierno. Además, en entornos operativos hostiles, las organizaciones dirigidas por migrantes pueden tener especiales dificultades para acceder a la financiación de los donantes debido a la preocupación que suscita que los grupos dirigidos por migrantes sean demasiado vulnerables para ser sostenibles a largo plazo.

42. En muchas partes del mundo, los migrantes se enfrentan a una legislación discriminatoria destinada específicamente a restringir los derechos de asociación de los extranjeros. Las constituciones de varios países limitan el ejercicio de la libertad de asociación a los ciudadanos únicamente⁸, mientras que otros Estados tienen leyes que

⁷ International Labor Rights Forum, *Time for a Sea Change: Why union rights for migrant workers are needed to prevent forced labor in the Thai seafood industry* (Washington D.C., marzo de 2020).

⁸ Véase, por ejemplo, la Constitución de Malasia, art. 10.

permiten expresamente aplicar restricciones a la participación de extranjeros en un grupo⁹. Algunos países autorizan a los extranjeros a fundar una organización solo si lo hacen junto con un nacional. Otros poseen leyes que prohíben que los extranjeros dirijan organizaciones de la sociedad civil¹⁰; limitan el porcentaje de personal extranjero autorizado; imponen restricciones a la recepción de fondos o a la apertura de cuentas bancarias; o incluso prohíben el establecimiento de determinados tipos de organizaciones por extranjeros. Algunos países limitan el derecho a la libertad de asociación solo a los migrantes documentados. Por ejemplo, Uganda ha señalado que la garantía constitucional de la libertad de asociación, incluido el derecho a afiliarse a sindicatos, excluye a los migrantes indocumentados (CMW/C/UGA/CO/1, párr. 36).

43. Toda legislación o política que otorgue a los agentes del orden mayores atribuciones para detener y expulsar a los migrantes tendrá un efecto disuasorio en su capacidad para desafiar a la autoridad ejerciendo el derecho a la libertad de asociación, especialmente en el caso de los migrantes indocumentados o en situación irregular. Cuando los migrantes pueden ser detenidos y expulsados arbitrariamente, evitan cualquier acción que los ponga en el punto de mira de las fuerzas del orden, como, por ejemplo, realizar actividades asociativas. En los países en que la situación migratoria prevalece sobre la obtención de reparación en caso de vulneración de sus derechos, puede suceder que los trabajadores indocumentados se planteen si los frutos de su asociación y labor de promoción merecen la pena en vista del riesgo al que se exponen.

44. Las investigaciones indican que, en toda Europa, los niveles de afiliación sindical entre los migrantes son más bajos que entre los trabajadores nacionales¹¹. La recopilación de datos relativos a la afiliación sindical de los trabajadores migratorios no es tarea fácil, ya que pocos sindicatos cuentan con datos desglosados sobre la situación migratoria de sus miembros, pero se cree que en algunos países el nivel de afiliación sindical de los migrantes es extremadamente bajo¹². Esta situación es problemática dado el papel fundamental que desempeñan los sindicatos en la protección de los derechos de los trabajadores migratorios mediante la negociación colectiva de condiciones laborales y salarios equitativos. Los sindicatos también pueden ayudar a los migrantes a crear un foro de debate con los empleadores, impartir capacitación en materia de migración segura, actuar como fuentes de información fiables para los migrantes, fomentar la cooperación bilateral, facilitar los procesos de denuncia o hacer frente a los abusos de las agencias de contratación.

45. Los migrantes que deseen fundar sindicatos o afiliarse a ellos pueden enfrentarse a limitaciones adicionales en la legislación. Lamentablemente, algunos Estados prohíben a los migrantes afiliarse a sindicatos, restringen su capacidad para fundar sindicatos u ocupar cargos en ellos o les niegan de otro modo el ejercicio pleno del derecho a participar en actividades sindicales. Por ejemplo, en Qatar, aunque alrededor del 90 % de la población total son trabajadores migratorios¹³, el artículo 116 de la Ley del Trabajo solo autoriza a los ciudadanos de Qatar a formar parte de los comités de trabajadores y a afiliarse a los sindicatos¹⁴. En Turquía se prohíbe a los trabajadores migratorios indocumentados afiliarse a sindicatos (CMW/C/TUR/CO/1, párr. 61). En Tailandia, la Ley de Relaciones Laborales prohíbe a los extranjeros fundar sindicatos y ser miembros de un comité o subcomité

⁹ Véanse, por ejemplo, India, Ley de Extranjería, Ley núm. 31 de 1946, art. 3, párr. 2 e) vi); y Timor-Leste, Ley de Inmigración y Asilo, Ley núm. 9/2003 de 2003, art. 11, párr. 1 c).

¹⁰ Véase, por ejemplo, Malasia, Ley de Personas Jurídicas de 1966, Ley núm. 335, en su forma enmendada el 1 de enero de 2006, art. 13, párr. 1 a), y anexo 1, párr. 2; dicha Ley establece que el Registrador estará facultado para destituir a los cargos directivos extranjeros de las organizaciones sin fines de lucro, y que los cargos directivos de los partidos políticos deben ser nacionales del país.

¹¹ Torben Krings, “‘Unorganisable’? Migrant workers and trade union membership”, documento presentado en la Conferencia sobre las Relaciones Industriales en Europa, celebrada en Dublín en septiembre de 2014.

¹² En Malasia, por ejemplo, menos del 3 % de los trabajadores migratorios están afiliados a un sindicato. Véase Nicholas Chung, “Bosses stopping migrant workers joining unions, says MTUC”, FMT News, 27 de noviembre de 2019.

¹³ Rebecca Ratcliffe, “Qatar law change hailed as milestone for migrant workers in World Cup run-up”, *The Guardian*, 6 de septiembre de 2018.

¹⁴ Qatar, Ley del Trabajo, Ley núm. 14 de 2014.

sindical¹⁵. En el Senegal, el Código del Trabajo limita el derecho de los trabajadores migratorios a desempeñar cargos en la dirección de sindicatos, que depende de la existencia de un acuerdo de reciprocidad con el país de origen del trabajador (CMW/C/SEN/CO/1, párr. 16). En Singapur, los migrantes no pueden desempeñar cargos en ningún sindicato ni ser empleados por uno sin aprobación ministerial previa¹⁶. Habida cuenta de que muchos migrantes trabajan en sectores en los que casi todo el personal lo es, la prohibición de que creen o dirijan sus propios sindicatos puede equivaler a una prohibición total de la sindicalización, puesto que tal vez no haya ningún sindicato nacional. Incluso en los casos en que los migrantes trabajan en un sector en el que ya existe un sindicato, puede suceder que este no disponga de los recursos necesarios para llegar a los migrantes, dados los obstáculos adicionales que se plantean en el ámbito de la divulgación, como el idioma o las diferencias culturales. Las restricciones que impiden a los migrantes ocupar cargos sindicales reducen las posibilidades de que los sindicatos se centren en cuestiones prioritarias para este colectivo y hacen que resulte más difícil convencer a otros migrantes de que se afilien a ellos.

46. Algunos países excluyen a grandes sectores en los que predominan los trabajadores migratorios, como la agricultura, la construcción, los productos del mar o el trabajo doméstico, de la protección jurídica existente para las actividades sindicales. Otros países restringen la afiliación sindical a los trabajadores del sector estructurado, lo que excluye a un gran número de trabajadores migratorios. La legislación de Qatar, por ejemplo, excluye a los trabajadores domésticos de su Ley del Trabajo y de la protección que garantiza¹⁷. En el Líbano, los trabajadores domésticos están excluidos del ámbito de aplicación del Código del Trabajo, por lo que los trabajadores domésticos migrantes no pueden beneficiarse de la protección prevista en este Código, incluido el derecho a la negociación colectiva¹⁸. En los Estados Unidos, los trabajadores agrícolas y los trabajadores domésticos no quedan comprendidos en la Ley Nacional de Relaciones Laborales, de ámbito federal, que reconoce a otros trabajadores el derecho a la negociación colectiva¹⁹. Algunas categorías de trabajadores también quedan privadas del disfrute del derecho a la negociación colectiva en virtud de resoluciones judiciales. Por ejemplo, en Malasia, en una sentencia judicial relativa a la industria del papel se consideró que los trabajadores migrantes que tenían contratos de duración determinada no podían beneficiarse de las condiciones acordadas en los convenios colectivos²⁰.

47. En su afán por atraer a empresas que se beneficiarían de la limitación de los derechos de asociación de los trabajadores, muchos Estados también excluyen las zonas francas industriales de la legislación nacional que protege las organizaciones de trabajadores, lo cual restringe desproporcionadamente los derechos de asociación de los trabajadores migrantes, que constituyen una gran parte de la fuerza de trabajo de esas zonas²¹. Por ejemplo, en el Pakistán esas zonas están exentas de aplicar la legislación laboral nacional, que reconoce el derecho de los trabajadores a organizarse²².

48. A veces, los obstáculos jurídicos son fruto de la falta de armonización entre la legislación laboral y la legislación en materia de migración de un país. Si bien puede ocurrir que las leyes laborales no prevean ninguna restricción en materia de organización, es posible que las leyes de inmigración permitan a los empleadores o las agencias de contratación imponer restricciones a los contratos de trabajo. Por ejemplo, en Malasia, los permisos de trabajo expedidos por el Departamento de Inmigración estipulan, como una

¹⁵ Tailandia, Ley de Relaciones Laborales, del año 2518 de la era budista (1975), arts. 88 y 101.

¹⁶ Singapur, Ley de Sindicatos (capítulo 333), 31 de julio de 2004, arts. 30, párr. 3; y 31, párr. 4.

¹⁷ Qatar, Ley del Trabajo, Ley núm. 14 de 2004, art. 3.

¹⁸ OIT, Líbano – Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, observación, Convenio núm. 98, publicada en 2019.

¹⁹ Estados Unidos de América, Ley Nacional de Relaciones Laborales, 29 U.S.C., párrs. 151 a 169, art. 2, párr. 3.

²⁰ OIT, Malasia – Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, observación, Convenio núm. 98, publicada en 2017.

²¹ OIT, *Manual sindical sobre las Zonas Francas de Exportación*, 2014, pág. 16.

²² Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Exteriores, *Labour rights in Export Processing Zones with a focus on GSP+ beneficiary countries*, 2017, pág. 6.

condición para el empleo, que los trabajadores migrantes no pueden afiliarse a asociaciones o sindicatos²³.

2. Obstáculos prácticos

49. Además de los obstáculos jurídicos, la experiencia vital de los migrantes puede afectar a la forma en que ejercen su libertad de asociación. Es probable que aquellos que se encuentran en situación irregular o presentan vulnerabilidades especiales estén tan centrados en sobrevivir que para ellos el derecho de sindicación y otros derechos no relacionados con los servicios básicos pasen a segundo plano. Los migrantes que trabajan jornadas prolongadas o con horarios irregulares pueden tener dificultades para encontrar tiempo para abandonar el lugar de trabajo con el fin de organizarse.

50. Algunos trabajadores migratorios, como los trabajadores marítimos o los trabajadores domésticos, tienen dificultades para organizarse debido al aislamiento y la informalidad de sus lugares de trabajo. Las trabajadoras y los trabajadores domésticos migrantes, en particular, se enfrentan a importantes obstáculos a la hora de afiliarse a un sindicato, como la falta de tiempo libre para organizarse, la dificultad que supone negociar un convenio colectivo en ausencia de un único gran empleador y el temor a sufrir violencia de género y acoso sexual en sus lugares de trabajo aislados²⁴. La exclusión del trabajo doméstico de las leyes que protegen los derechos de asociación es especialmente flagrante, teniendo en cuenta que el trabajo doméstico es un tipo de trabajo sujeto a escaso control gubernamental. En su observación general núm. 1 (2011), sobre los trabajadores domésticos migratorios, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares afirmó que el derecho de sindicación y de negociación colectiva es imprescindible para que los trabajadores domésticos migratorios puedan expresar sus necesidades y defender sus derechos, en particular a través de los sindicatos y las organizaciones de trabajadores. El Comité instó a los Estados a que reconocieran el derecho de los trabajadores domésticos migratorios a fundar organizaciones y a afiliarse a ellas, independientemente de su condición migratoria, fomentaran el ejercicio de ese derecho y facilitaran información a los trabajadores domésticos migratorios sobre las asociaciones que puedan prestarles asistencia en el país o la ciudad de origen y de empleo (párrs. 45 a 47).

51. Las diferencias de idioma pueden constituir asimismo un obstáculo enorme, en particular cuando se trata de organizar a migrantes de diferentes orígenes lingüísticos en una asociación común. En algunos países, las instrucciones relativas al proceso de solicitud para constituir una asociación solo están disponibles en los idiomas nacionales. Toda la documentación relacionada con la organización también debe ser traducida a los idiomas requeridos y puesta a disposición en esos idiomas. La barrera del idioma resulta particularmente onerosa cuando los migrantes tampoco tienen acceso a información sobre las leyes y procedimientos que regulan el ejercicio de su libertad de asociación en el país de destino. Esta situación puede verse agravada por la falta de leyes y prácticas adecuadas en materia de libertad de información.

52. El temor a perder su condición, a ser expulsado o a ser internado en un campamento de detención también disuade a los migrantes de organizarse porque ello podría colocarlos en una posición delicada frente a las autoridades. Esto es aún más evidente cuando el reconocimiento de la condición de migrante depende de un régimen de visados restrictivo que exige del migrante el cumplimiento de requisitos de integridad, otorgando así a los funcionarios una amplia facultad discrecional para anular el visado.

53. Además, la estigmatización de que son víctimas los migrantes puede mermar su capacidad de asociación al dificultar todavía más su búsqueda de espacios seguros en los que reunirse o el acceso a la información o los servicios que necesitan para organizarse. Es probable que la discriminación que sufren no solo desestabilice sus vidas, por ejemplo,

²³ Véase https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID,P50002_LANG_CODE:2911366,es:NO, párr. 1048.

²⁴ OIT, República Dominicana – Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, solicitud directa, Convenio núm. 189, publicada en 2019.

obstaculizando sus posibilidades de encontrar empleo o vivienda, sino que también frustré cualquier intento de organizarse.

Empleadores privados

54. Los empleadores privados pueden crear obstáculos prácticos a la organización de los trabajadores migratorios. Por ejemplo, cuando los empleados migrantes viven en viviendas proporcionadas por el empleador, este puede obstruir el acceso de los sindicalistas a los trabajadores migratorios amenazándolos con entablar acciones judiciales en virtud de las leyes en materia de violación del domicilio. Incluso cuando la ley reconoce a los sindicalistas el derecho a acceder a los migrantes en las viviendas de la empresa, se han denunciado casos de empleadores que niegan a los agentes de divulgación el acceso a las viviendas de los migrantes y llaman a las autoridades locales que, si bien su interpretación de la ley es errónea, reiteran las amenazas de los empleadores de expulsar a los sindicalistas de la “propiedad privada”. Según se informa, en algunos países los agentes de divulgación sanitaria o religiosa se enfrentan igualmente a este problema.

55. Los empleadores también pueden tomar represalias contra los trabajadores migratorios que intentan organizarse. Las represalias contra los trabajadores migratorios son motivo de preocupación tanto para ellos mismos como para la comunidad en general, ya que promueven un clima de secretismo que puede representar un peligro para la salud y la seguridad de la población en general. Las represalias plantean un problema más grave cuando el visado de un trabajador migratorio está vinculado a un empleador concreto —por ejemplo, como sucede con la *kafala*, un sistema de patrocinio del empleo—, puesto que la decisión de despedir al trabajador acarreará su expulsión. El poder desmesurado ejercido por el empleador crea un entorno en el que los derechos de los trabajadores migratorios pueden ser vulnerados, sin que haya posibilidad alguna de reparación²⁵. El Relator Especial acoge con satisfacción las medidas adoptadas por Qatar para reformar su mercado laboral con miras a poner fin al sistema de *kafala*. Esto representa un importante avance en la defensa de los derechos de los migrantes²⁶.

56. Las represalias del empleador contra los migrantes que se sindicaron también pueden consistir en el despido del empleado migrante; la denegación de mejores ocupaciones o de horas extraordinarias; la presentación de una demanda por difamación contra todo empleado que exprese abiertamente sus opiniones; o la inclusión del trabajador migratorio temporal en una lista negra, de modo que cuando intente solicitar otro permiso de trabajo temporal, no se le conceda. A fin de luchar contra el recurso a la inscripción en una lista negra como medida de represalia, habría que establecer la presunción de que el trabajador migratorio cumple los requisitos para desempeñar futuros empleos, a menos que el empleador pueda justificar debidamente el motivo de su no contratación.

Sindicatos

57. En ocasiones, los obstáculos a la organización de los trabajadores migratorios pueden provenir de los propios sindicatos, en particular en lugares donde el discurso dominante indica que los trabajadores migratorios están “robando” empleos a los trabajadores locales o haciendo bajar los salarios y deteriorando las condiciones laborales. Los sindicatos pueden considerar que no tienen las competencias o los recursos necesarios para ocuparse de cuestiones específicas de los migrantes, lo que se traduce en una escasa labor de divulgación destinada a los trabajadores migratorios o en una reticencia a formar coaliciones sólidas con organizaciones dirigidas por migrantes. Los sindicatos también pueden considerar que es probable que las actividades de divulgación reporten pocos beneficios, ya que los trabajadores migratorios acabarán abandonando el país.

²⁵ Migrant Forum Asia, “Policy brief No. 2: reform of the kafala (sponsorship) system”. Puede consultarse en http://mfasia.org/migrantforumasia/wp-content/uploads/2012/07/reformingkafala_final.pdf.

²⁶ OIT, “Reformas laborales determinantes marcan el fin del sistema *kafala* en Qatar”, comunicado de prensa, 16 de octubre de 2019.

58. Las barreras culturales también pueden constituir un obstáculo entre los sindicatos nacionales y los trabajadores migratorios, en particular cuando el país de origen del migrante es un país en que los sindicatos son instituciones no independientes o cuasi-estatales o cuando la afiliación sindical tiene fama de ser peligrosa o es demonizada por el Gobierno. Además, algunos sindicatos temen que el acercamiento a los migrantes, especialmente a los trabajadores indocumentados, pueda llevar al Gobierno a acusarlos de promover el empleo ilegal o la trata de personas.

59. En los casos en que se frustra la participación de los trabajadores migratorios en los sindicatos, pueden surgir otras formas de asociación —algunas beneficiosas, otras perjudiciales— en respuesta a las preocupaciones de los migrantes. Entre los aspectos positivos, cabe señalar que los centros para trabajadores migratorios que abordan de forma integral los problemas particulares a que se enfrentan estos trabajadores pueden propiciar su organización colectiva para defender sus intereses. A la inversa, los gobiernos y los empleadores pueden tratar de reemplazar los sindicatos independientes por estructuras asociativas alternativas, como comités conjuntos de empleadores y empleados o comités de bienestar social, que pretenden defender los derechos de los trabajadores migratorios, pero, en la práctica, simplemente sustituyen a los sindicatos independientes por asociaciones débiles dirigidas por representantes elegidos por los empleadores sin poder para negociar acuerdos jurídicos vinculantes. Por ejemplo, la legislación tailandesa exige que las medianas y grandes empresas de la mayoría de los sectores faciliten la creación de comités de trabajadores y comités de bienestar social, que algunos empleadores tratan de utilizar como sustituto de la afiliación a un verdadero sindicato²⁷. En particular en el caso de los trabajadores migratorios y en los sectores donde predominan, estos comités suelen considerarse un sustituto de los sindicatos, pese a que no cumplen funciones equivalentes.

3. Retos adicionales que afrontan los migrantes con vulnerabilidades

60. Las migrantes pueden tener grandes dificultades para ejercer su libertad de asociación porque, además de los obstáculos habituales que afrontan todos los migrantes, también pueden tropezar con el rechazo patriarcal de los miembros de su propia comunidad, quienes consideran que las mujeres deben permanecer en los espacios domésticos o que resulta inapropiado que se organicen para defender sus propios intereses. El acoso sexual o la violencia de género pueden servir asimismo para acallar las voces de las mujeres, y en ocasiones esas prácticas se emplean estratégicamente contra ellas como medio para disuadirlas de llevar a cabo su acción colectiva. A veces las migrantes experimentan especiales dificultades debido a la falta de conocimientos e información sobre las oportunidades existentes para sindicarse o sobre el sistema político y las instituciones del país de destino. Además de la industria textil y las labores agrícolas, las trabajadoras migratorias suelen dedicarse al sector doméstico, de cuidados u otros sectores informales. A causa del aislamiento y la informalidad que caracterizan estos sectores, las migrantes carecen a menudo de las redes de apoyo de que disponen los migrantes, lo cual supone un obstáculo añadido para que se organicen.

61. Sin embargo, la migración puede ofrecer a las migrantes nuevas oportunidades para asociarse y organizarse, especialmente cuando abandonan espacios tradicionales, patriarcales y rígidos donde sus actividades son objeto de un estricto control para integrar comunidades más respetuosas de los derechos de la mujer. El ejercicio de la libertad de asociación también les puede reportar beneficios adicionales; por ejemplo, gracias a la acción de grupo, pueden dar una respuesta colectiva a problemas sociales u ofrecer protección a las migrantes en tránsito. En particular en los casos de acoso sexual o violencia de género, en los que el estigma que pesa sobre las víctimas individuales puede dificultar su acceso a vías jurídicas de recurso como demandas o reclamaciones, la organización colectiva puede ayudar a las migrantes a cambiar normas sociales fundamentales y a obtener reparación. Las organizaciones de mujeres migrantes han demostrado ser capaces de defender firmemente sus derechos. Por ejemplo, en la Argentina, a raíz de una campaña eficaz impulsada por grupos de mujeres migrantes, el Gobierno permitió el regreso de

²⁷ Tailandia, Ley de Relaciones Laborales, cap. 5; International Labor Rights Forum, *Time for a Sea Change*.

Vanessa Gómez Cueva, una migrante que había sido expulsada al Perú con su hijo menor, dejando atrás a sus otros dos hijos de nacionalidad argentina²⁸.

62. A menudo los migrantes que forman parte de un grupo minoritario vulnerable en su país de destino se enfrentan a especiales dificultades para organizarse. Las personas migrantes lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales suelen ser objeto de discriminación tanto por las comunidades de los países de destino como por otros migrantes, de modo que, en su caso, incluso encontrar un espacio seguro de reunión se convierte en un obstáculo para asociarse. En algunos países, las personas migrantes transgénero tienen problemas para obtener los documentos de identidad que necesitan a fin de regularizar su situación, con lo que el ejercicio de su derecho a la libertad de asociación puede exponerlos a mayores riesgos por su condición de migrante indocumentado. Incluso en los países donde el trabajo sexual es una actividad lícita en el caso de los nacionales, se puede impedir mediante leyes de criminalización de terceros que los migrantes que se dedican a esta actividad se sindiquen o se asocien con sus redes de pares. Esto dificulta aún más que se unan abiertamente a los grupos de defensa de los derechos de las trabajadoras y los trabajadores sexuales.

4. Repercusiones de un enfoque de la migración orientado a la seguridad en el derecho de los migrantes a la libertad de asociación

63. Los Estados que abordan la migración desde la perspectiva de la seguridad tienden a erigir barreras adicionales a la asociación de los migrantes, haciendo hincapié en la criminalización en detrimento de un enfoque de derechos humanos y manteniendo a los migrantes detenidos durante períodos prolongados. Debido a las condiciones de detención, a menudo los migrantes se ven privados del derecho a la libertad de asociación, ya que, por lo general, permanecen reclusos en lugares remotos y en centros que aplican protocolos de seguridad estrictos, lo que limita las posibilidades de los migrantes detenidos de interactuar con sus familiares, los líderes religiosos, los defensores de los derechos humanos, los abogados, los dirigentes de la sociedad civil y otros miembros de la comunidad. En diversos países, por ejemplo, el acceso de los abogados a sus clientes migrantes se ve restringido considerablemente a causa de la inaccesibilidad de los lugares en que permanecen detenidos. Además de la lejanía de los lugares de detención, los engorrosos procedimientos y reglamentos de admisión también han limitado seriamente el acceso de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y los abogados a los detenidos. Incluso en el centro o campamento de detención, los migrantes pueden tener dificultades en encontrar el espacio físico para organizarse en privado con otros detenidos o para reunirse con su representante legal.

64. Cuando los migrantes reclusos en centros o campamentos de detención están aislados del mundo exterior, son particularmente vulnerables a sufrir las represalias de las autoridades por sus intentos de organizarse y denunciar las malas condiciones o los abusos dentro del centro o campamento de detención. En 2018, por ejemplo, 115 inmigrantes del Centro de Detención de Pine Prairie en Luisiana (Estados Unidos) iniciaron una huelga de hambre para protestar contra las condiciones de reclusión. En respuesta a la huelga, los guardias les lanzaron gas lacrimógeno, les dispararon balas de goma, les propinaron palizas, procedieron a recluirlas en régimen de aislamiento y les prohibieron completamente todo contacto con sus familiares y abogados²⁹. Tales represalias disuaden a los migrantes de intentar de nuevo organizarse dentro de los centros o campamentos de detención.

65. Incluso fuera de los centros o campamentos de detención, un enfoque orientado a la seguridad puede, en la práctica, limitar el ejercicio de la libertad de asociación al acentuar el temor de los migrantes a ser sometidos a vigilancia, acusados de delitos contra la seguridad nacional o de asociación terrorista y expulsados. Por ejemplo, en septiembre de 2019, Frontex, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, publicó una licitación en la que se invitaba a las empresas de vigilancia a presentar ofertas para un proyecto que controlaría el uso de Internet de los migrantes y la sociedad civil, so pretexto

²⁸ Véase <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR1309892019SPANISH.pdf>.

²⁹ Freedom for Immigrants, “As hunger strikes erupt nationwide in ICE detention, immigrants subjected to retaliation and excessive force”, 6 de agosto de 2019.

de ayudar a combatir el tráfico y la trata de personas³⁰. A raíz de las preocupaciones planteadas por la sociedad civil al respecto, se rescindió la licitación.

D. Retos que afrontan las organizaciones de la sociedad civil y las personas que trabajan en el ámbito de la migración y los derechos de los migrantes

1. Discursos tóxicos sobre las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes y criminalización de sus actividades

66. En los últimos años, en muchos países ha arraigado un discurso tóxico en torno al papel de las organizaciones de la sociedad civil que prestan asistencia humanitaria u otros servicios a los migrantes, impulsado, entre otros, por políticos nacionalistas y grupos y medios de comunicación de extrema derecha, que afirman que esas organizaciones actúan como un factor de atracción para los migrantes indocumentados. Este discurso describe a dichas organizaciones como instigadoras o cómplices de la migración irregular, el tráfico de personas o incluso el terrorismo³¹. Algunas organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes han sido acusadas, en ocasiones públicamente por funcionarios gubernamentales, de atraer la migración y de ayudar a las redes de traficantes.

67. Este discurso ha podido arraigarse en parte gracias a la criminalización de la migración. Si bien el acto de solicitar asilo es legal y el cruce de fronteras sin autorización debe considerarse a lo sumo una infracción administrativa, el término “ilegal” se utiliza comúnmente para calificar a los solicitantes de asilo, los migrantes indocumentados u otras personas en situación irregular³². Una vez que el acto migratorio se tilda de delito, resulta fácil estimar que cualquier grupo que ayude a estos “delincuentes” también actúa ilegalmente.

68. Estas campañas de desprestigio han creado un entorno hostil para los grupos que prestan servicios a los migrantes y tienen un efecto negativo considerable en la recaudación de fondos, la contratación y el bienestar psicológico del personal y los voluntarios de las organizaciones de la sociedad civil. Lo más devastador es que estos discursos tóxicos preparan el terreno para la aprobación o la aplicación de leyes que criminalizan los actos humanitarios o crean trabas administrativas a la labor de estas organizaciones, censurando efectivamente actos que encarnan los principios y valores de humanidad y civismo.

69. Las leyes relacionadas con el tráfico de personas, la trata, la lucha contra el terrorismo, la eliminación inadecuada de desechos, la violación de la propiedad privada, la ayuda a la entrada y al tránsito y la facilitación de la residencia y la estancia, y muchas otras, se han utilizado indebidamente para sancionar a los proveedores de servicios humanitarios a los migrantes. Entre las actividades que se han criminalizado en varios países figuran la prestación de asistencia para solicitar asilo o información conexa, las misiones de búsqueda y salvamento y la ayuda humanitaria. Algunas organizaciones de la sociedad civil han informado de que se han criminalizado incluso actividades como la provisión de alimentos, agua, suministros médicos y albergue a lo largo de las rutas migratorias. Solo en Europa, entre 2015 y 2019, por lo menos 158 personas fueron objeto de investigación o actuaciones penales por motivos relacionados con su labor en el ámbito de la migración o su prestación de ayuda a los migrantes³³. Muchas organizaciones de la

³⁰ New Neighbours, “Frontex wanted to monitor ‘civil society and diaspora communities in destination (EU)’”, 11 de diciembre de 2019; Lina Vosyliūtė, “How could strategic litigation prevent policing of humanitarianism?”, Research Social Platform on Migration and Asylum, diciembre de 2019, pág. 28.

³¹ Carla Ferstman, “Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in the Council of Europe Member States” (Consejo de Expertos en Derecho de las ONG de la Conferencia de OING del Consejo de Europa, diciembre de 2019), párr. 20.

³² *Ibid.*, párr. 63.

³³ Lina Vosyliūtė y Carmine Conte, “Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants: final synthetic report”, Research Social Platform on Migration and Asylum, junio de 2019, pág. 25. Puede consultarse en http://www.resoma.eu/sites/resoma/resoma/files/policy_brief/pdf/Final%20Synthetic%20Report%20-%20Crackdown%20on%20NGOs%20and%20volunteers%20helping%20refugees%20and%20other%20migrants_1.pdf.

sociedad civil se vieron afectadas por la criminalización o la investigación de sus voluntarios.

70. Las leyes contra el tráfico y la trata de personas a veces se utilizan indebidamente contra las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes. Dentro de la Unión Europea, la Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, y la Decisión Marco que la acompaña (2002/946/JAI) obligan a los Estados miembros a sancionar a todo aquel que ayude a una persona a entrar o permanecer de forma irregular en el territorio de un Estado miembro. No todos los países de la Unión Europea han previsto excepciones por motivos humanitarios para la asistencia humanitaria sin fines delictivos o de lucro. Algunos países han elaborado definiciones restrictivas de las exenciones humanitarias, con lo que muchos agentes humanitarios se han quedado sin protección. Además, varios Estados han establecido penas extraordinariamente severas en caso de conducta delictiva. En Grecia, por ejemplo, la pena máxima impuesta a quien se demuestre que ha facilitado la entrada o el tránsito de un migrante indocumentado es la misma que se aplica a la trata de personas³⁴.

71. Las leyes utilizadas para criminalizar la labor de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes también se han utilizado contra personas que realizan actividades a título individual. Sin embargo, varias de estas leyes prevén penas más severas cuando los presuntos hechos delictivos están relacionados con la actividad de un grupo. Por ejemplo, la pena básica por facilitación de la entrada sin fines de lucro es de hasta cinco años de prisión en Italia, mientras que en Bélgica es de hasta un año de prisión. No obstante, si el presunto delito se comete en el marco de una actividad de “delincuencia organizada” en la que participan dos o más personas, se castiga con una pena de hasta 15 años en Italia y de hasta 20 años en Bélgica³⁵.

72. La mayoría de las causas contra particulares y miembros del personal de organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes en Europa y América del Norte han terminado en sobreseimiento o absolución³⁶, lo que lleva a preguntarse si los funcionarios no utilizan esas acusaciones para hostigarlos. El procesamiento de personas u organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes puede dar lugar a la adopción de otras medidas de acoso, como la vigilancia autorizada, la congelación de cuentas bancarias o la incautación de activos. Por ejemplo, después de que Italia alegara que el barco de rescate de migrantes Aquarius, operado por Médicos sin Fronteras, había incurrido en eliminación ilegal de desechos infecciosos, las autoridades italianas procedieron a incautar la embarcación y a congelar las cuentas bancarias de Médicos sin Fronteras en Italia. Ante la imputación, o el riesgo de imputación, las organizaciones de la sociedad civil se ven también obligadas a dedicar una gran cantidad de tiempo, fondos y recursos a hacer frente a esas amenazas y a la consiguiente exposición mediática negativa en lugar de llevar a cabo su labor prestando servicios a los migrantes. Esto es especialmente un problema para las organizaciones más pequeñas que cuentan con recursos mínimos.

73. Por otra parte, las acusaciones penales directas contra los miembros del personal o voluntarios de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes acarrear importantes repercusiones negativas desde el punto de vista físico, mental y financiero. Esas personas experimentan el sufrimiento que conlleva la privación de libertad, deben pagar elevados honorarios a su abogado y ven dañada su reputación³⁷. El estrés que supone enfrentarse a estos cargos es intenso, teniendo en cuenta las penas desproporcionadamente severas que se les pueden imponer. A pesar de esta tendencia preocupante, cabe señalar que, además de que la mayoría de estas causas terminan en sobreseimiento o absolución,

³⁴ Parlamento Europeo, Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 Update* (Unión Europea, 2018), págs. 34 y 35.

³⁵ Vosyliūtė, “How could strategic litigation prevent policing of humanitarianism?”, pág. 9.

³⁶ *Ibid.*, págs. 19 y 20.

³⁷ Eric Reidy, “Refugee, volunteer, prisoner: Sarahardini and Europe’s hardening line on migration”, *The New Humanitarian*, 2 de mayo de 2019; Vosyliūtė, “How could strategic litigation prevent policing of humanitarianism?” *Ibid.*, pág. 25.

algunos tribunales y consejos constitucionales han comenzado a pronunciarse contra esta ola de criminalización. Por ejemplo, en Francia, el Consejo Constitucional declaró en 2018 que el hecho de que la ley no previera una exención para los actos humanitarios era inconstitucional porque el principio de fraternidad protegía la prestación de asistencia humanitaria, independientemente de la situación migratoria de los beneficiarios³⁸.

2. Campañas contra las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes

74. Incluso si no se llega a iniciar una investigación criminal o actuaciones penales contra ellos, los miembros del personal y los voluntarios de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes han sido objeto de campañas de intimidación por parte de las autoridades gubernamentales. Estas campañas de intimidación comprenden la vigilancia y la reunión de información de inteligencia por las fuerzas del orden, las auditorías financieras selectivas, los registros injustificados, la detención prolongada en la frontera, las amenazas discriminatorias, las restricciones a los viajes y la revocación de los documentos de viaje expedidos en el marco de procedimientos acelerados. Se tiene noticia incluso de que algunos gobiernos han adoptado medidas para excluir del acceso al procedimiento de asilo a las organizaciones que se ocupan de los derechos de los migrantes. Según se señala, en 2019 varios periodistas descubrieron que las autoridades de los Estados Unidos habían establecido una base de datos confidencial de periodistas y defensores de los migrantes que trabajaban en la frontera entre los Estados Unidos y México y la utilizaban, en coordinación con las autoridades mexicanas, para vigilar a quienes figuraban en ella. En el caso de varios de los individuos incluidos en esa base de datos —que contenía numerosa información de carácter personal—, se lanzaron alertas sobre sus pasaportes, a raíz de lo cual fueron detenidos e interrogados durante horas cuando intentaban cruzar las fronteras³⁹. Son particularmente inquietantes las informaciones que indican que los migrantes que dirigen organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes han sido objeto de detención y expulsión para obstaculizar la labor de su organización y disuadir a otros migrantes de llevar a cabo actividades asociativas. Así, en 2018 los cofundadores de una organización de la sociedad civil de defensa de los derechos de los migrantes fueron detenidos con pocos días de diferencia y uno de ellos fue expulsado. Si bien, en este caso, ambos hombres llevaban mucho tiempo viviendo y trabajando legalmente en el país donde residían, por lo general, los defensores de los derechos humanos que han acompañado a los migrantes en su travesía a través de las fronteras estatales o a los puertos de entrada han sido agredidos, detenidos, interrogados y amenazados por la policía u otros funcionarios gubernamentales en la frontera⁴⁰. En diversos países, funcionarios públicos han atacado públicamente a organizaciones y activistas que trabajan en cuestiones relacionadas con la migración⁴¹.

75. Los actos de hostigamiento también han sido cometidos por particulares: se han denunciado casos de violación y vandalismo de oficinas, envío de cartas con un discurso de odio, ciberataques, acoso callejero e incluso agresiones físicas. Algunos de estos ataques son obra de grupos contrarios a la migración que actúan incitados por discursos tóxicos que acusan a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes de tratar de personas o de poner en peligro la seguridad nacional; algunos pueden provenir de los propios tratantes, que tienen un interés financiero en que los migrantes sigan siendo vulnerables. En los lugares en que esas organizaciones también se sienten amenazadas por las autoridades gubernamentales, muchos de esos casos de acoso o agresión por particulares no se denuncian a las fuerzas del orden.

³⁸ Consejo Constitucional de Francia, sentencia núm. 2018-717/718 QPC de 6 de julio de 2018.

³⁹ Scarlet Kim, Esha Bhandari y Mitra Ebadolahi, “The U.S. Government tracked, detained, and interrogated journalists. We’re suing on their behalf”, American Civil Liberties Union, 20 de noviembre de 2019.

⁴⁰ Front Line Defenders, Programa de Asuntos Migratorios de la Universidad Iberoamericana Tijuana-Ciudad de México y Red TDT, “Defensores sin muros: Personas defensoras de derechos humanos criminalizadas en Centroamérica, México y Estados Unidos”, septiembre de 2019.

⁴¹ Comunicación del Refugee Advice and Casework Service, pág. 1. Puede consultarse en <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/submissions/CallFreedomAssociationMigrations/RACS.pdf>.

3. Obstáculos administrativos y financieros que afrontan las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes

76. Además de la criminalización y las campañas de intimidación contra las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes y los defensores de los derechos humanos de los migrantes, algunos países han comenzado a poner trabas administrativas que obstaculizan la labor de las personas y los grupos que prestan servicios a los migrantes. En algunos casos, a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes se les ha dado apenas unos días para que se inscriban ante el ministerio competente, so pena de que se les prohíba llevar a cabo sus actividades⁴². Algunos Estados también han impuesto normas que obligan a las organizaciones de la sociedad civil a denunciar a las autoridades a los migrantes en situación irregular cuando estos solicitan asistencia humanitaria, lo que los disuade de recurrir a sus servicios⁴³. Los barcos de salvamento de un gran número de organizaciones de la sociedad civil han sido incautados a raíz de denuncias infundadas de que la tripulación se dedicaba al tráfico ilícito de migrantes⁴⁴. En un país en concreto, el Gobierno prohibió el uso de una línea telefónica de emergencia que había sido establecida en los centros de detención por una organización de la sociedad civil que prestaba asistencia jurídica a los migrantes y los solicitantes de asilo. Además, algunos gobiernos han tratado de impedir que los trabajadores de los centros de detención denuncien los abusos que se producen en ellos⁴⁵.

77. Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes también se enfrentan a importantes dificultades financieras. Como pudo observar el Relator Especial durante la visita oficial que realizó al país en 2019, Hungría aplicaba un impuesto especial del 25 % a las ayudas financieras destinadas a toda actividad que apoyara o promoviera la inmigración. En la actualidad, en algunos países, las sanciones penales o administrativas aplicadas a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes también prevén elevadas multas. Por ejemplo, en 2019 Italia aprobó un decreto que establece en un millón de euros la multa máxima impuesta a los barcos de búsqueda y salvamento que entren en sus aguas territoriales sin autorización⁴⁶.

78. La restricción del acceso a la financiación pública es otra medida utilizada para silenciar a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes. En 2016, el Ministerio del Interior de Polonia anuló la convocatoria para la presentación de propuestas de organizaciones de la sociedad civil al Fondo de Asilo, Migración e Integración de la Unión Europea, impidiendo que esas organizaciones accedieran a los fondos que se habían asignado a la asistencia en materia migratoria⁴⁷. En Hungría, las organizaciones de la sociedad civil que presentan solicitudes a dicho Fondo deben dar su acuerdo para que el Ministerio del Interior retire directamente dinero de su cuenta bancaria en cualquier momento durante y después del período de ejecución del proyecto. Tal requisito disuade seriamente a las organizaciones de la sociedad civil de solicitar esa financiación⁴⁸. Según algunos informes, las organizaciones de la sociedad civil que han aceptado financiación

⁴² Civic Space Watch, "Greece gives NGOs 10 days to register or face ban", 28 de noviembre de 2019.

⁴³ Ferstman, "Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in the Council of Europe Member States", párr. 105.

⁴⁴ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, "2019 update: NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations", 19 de junio de 2019.

⁴⁵ Comunicación del Centro de Educación y Servicios Legales para Refugiados e Inmigrantes, págs. 4 y 5. Puede consultarse en <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/submissions/CallFreedomAssociationMigrations/RAICES.pdf>.

⁴⁶ Emma Wallis, "Larger fines for migrant rescue ships in Italy", Info Migrants, 6 de agosto de 2019. Puede consultarse en <https://www.infomigrants.net/en/post/18652/larger-fines-for-migrant-rescue-ships-in-italy>.

⁴⁷ Lina Vosyliūtė y Carmine Conte, "Crackdown on NGOs assisting refugees and other migrants: policy option brief", Research Social Platform on Migration and Asylum, marzo de 2019, pág. 12. Puede consultarse en http://www.resoma.eu/sites/resoma/resoma/files/policy_brief/pdf/POB%20Crackdown%20on%20NGOs_0.pdf.

⁴⁸ Rachel Westerby, "Follow the money: assessing the use of EU Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) funding at the national level", ACNUR y Consejo Europeo sobre Refugiados y Exiliados, enero de 2018, pág. 41. Puede consultarse en www.ecre.org/wp-content/uploads/2018/01/follow-the-money_AMIF_UNHCR_ECRE_23-11-2018.pdf.

pública para sus actividades relacionadas con los migrantes optan por no denunciar las violaciones de que estos son víctimas, por temor a perder los fondos y el acceso necesarios para llevar a cabo su labor⁴⁹. En Australia, la financiación pública de la asistencia jurídica, incluidos los servicios de interpretación, para los solicitantes de asilo fue suprimida de manera drástica en 2014⁵⁰.

4. Efectos de la criminalización y las restricciones en las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes y en los propios migrantes

79. La reciente tendencia hacia un enfoque de la migración desde la perspectiva de la seguridad, como se ha indicado anteriormente, ha obligado a las organizaciones de la sociedad civil a adaptar algunas de sus prácticas a fin de garantizar su seguridad y eficacia operacional. Algunas adaptaciones al nuevo entorno han sido positivas: parece haber un interés renovado en la creación de alianzas, el intercambio de información y el fomento de la capacidad de protección. Por ejemplo, en 2017, las organizaciones que realizan operaciones de búsqueda y salvamento en el Mediterráneo redactaron un código de conducta oficioso para prevenir ataques en el futuro mediante la adopción de mejores prácticas por esas organizaciones⁵¹. Las organizaciones pueden impartir a los miembros de su personal una mejor formación sobre la manera de actuar si sus propios derechos se ven amenazados.

80. Muchas organizaciones de la sociedad civil se han visto obligadas a crear directrices en materia de seguridad en las oficinas, establecer líneas telefónicas de emergencia, entablar litigios estratégicos y modificar los objetivos y métodos de recaudación de fondos, lo que a veces ha repercutido negativamente en su labor. Esas organizaciones se han mostrado más reacias a recurrir a voluntarios cuando no pueden garantizar su seguridad, lo que ha dado lugar a una reducción del apoyo al voluntariado. Tales adaptaciones requieren tiempo, energía mental y recursos y pueden aumentar la carga psicológica que pesa sobre los miembros del personal y los voluntarios. Además, al destinar fondos y energía a adaptarse a un entorno con mayores riesgos, las organizaciones de la sociedad civil desvían de los migrantes sus servicios y su asistencia jurídica.

81. Este incremento de los ataques y las restricciones a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes no ha surgido de la nada, sino que se inscribe en el contexto de la reducción del espacio cívico en general. Las leyes y prácticas que impiden a estas organizaciones cumplir sus misiones humanitarias y de derechos humanos y la vigilancia de que son objeto socavan los principios democráticos del estado de derecho y la confianza y cohesión de la sociedad⁵². Las leyes y prácticas destinadas a restringir el sector de las organizaciones de la sociedad civil en general impedirán que esas organizaciones presten servicios a los migrantes. Asimismo, de resultas de las leyes y prácticas dirigidas contra las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes, se puede cerrar el espacio para otros grupos humanitarios o de derechos humanos.

⁴⁹ Vosyliūtė y Conte, “Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants: policy option brief”, pág. 11.

⁵⁰ Comunicación del Refugee Advice and Casework Service, págs. 1 y 2.

⁵¹ Véase <https://www.humanrightsatsea.org/wp-content/uploads/2017/03/20170302-NGO-Code-of-Conduct-FINAL-SECURED.pdf>.

⁵² Parlamento Europeo, *Fit for Purpose?*, pág. 10; Vosyliūtė y Conte, “Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants: policy option brief”, pág. 23.

82. Además, la ola de represión contra las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes se ha intensificado al mismo tiempo que los gobiernos rehúyen cada vez más sus responsabilidades en materia de ayuda humanitaria a los migrantes⁵³. Por lo general, los gobiernos que restringen la prestación de servicios a los migrantes por las organizaciones de la sociedad civil son los mismos que adoptan enfoques punitivos, hostiles y orientados a la seguridad con respecto a los migrantes, especialmente los indocumentados o en situación irregular. Así pues, los migrantes, incluidos los solicitantes de asilo, se ven privados de toda asistencia en procedimientos jurídicos a menudo excesivamente complejos o en situaciones de tránsito cada vez más arriesgadas.

83. Estas medidas de represión contra las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes, en particular cuando van acompañadas de la reducción de los servicios que ofrecen los Estados, han tenido profundas repercusiones para la seguridad y los derechos de los migrantes, poniendo en peligro su derecho a la vida, a solicitar asilo, información y asistencia humanitaria, a disfrutar de otros servicios básicos como la asistencia jurídica, la vivienda y la educación y a gozar de protección contra los tratantes y los traficantes de personas. Las organizaciones de la sociedad civil también señalan que dudan en participar en lo que ahora consideran operaciones arriesgadas, como la prestación de servicios humanitarios a los migrantes en la frontera, por temor a ser acusadas de delitos relacionados con el tráfico de personas. La tasa de mortalidad de migrantes en el mar se multiplicó por nueve entre 2015, año en que se inició la represión contra las organizaciones que realizan operaciones de búsqueda y salvamento en el Mediterráneo, y 2018⁵⁴. Los migrantes, especialmente aquellos que se encuentran en campamentos y centros de detención, tienen grandes dificultades para acceder a servicios jurídicos de calidad, por lo que en ocasiones son expulsados en el marco de procedimientos sumarios e injustificados. En muchos países, las organizaciones de la sociedad civil se ven obligadas a reducir los servicios humanitarios que ofrecen a los migrantes vulnerables, con lo cual su tránsito y su estancia se tornan más peligrosos y traumáticos. Algunos obstáculos hacen que las organizaciones de la sociedad civil tengan más problemas para proporcionar información completa a los migrantes, quienes, a su vez, están en peores condiciones de tomar decisiones fundamentadas sobre sus vidas. Debido a su acceso limitado a los migrantes que se hallan privados de libertad, esas organizaciones disponen de menos medios para atender sus necesidades de salud y comunicación o de otra índole. De hecho, a causa de la reducción del número de observadores de los derechos humanos en muchos centros de detención y en las fronteras, las vulneraciones de que son objeto los migrantes no se denuncian ni sancionan. Esto crea un entorno en el que los funcionarios que trabajan con migrantes pueden sentirse envalentonados para maltratarlos con total impunidad.

84. La desconfianza que, como resultado de estas medidas represivas, despiertan a veces las autoridades en los migrantes y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con ellos puede afectar de forma indirecta a los servicios prestados a los migrantes. Por ejemplo, en un país, se informa de que muchos migrantes prefieren dormir a la intemperie en lugar de hacerlo en centros de acogida, ya que las autoridades locales están obligadas a denunciar a los migrantes en situación irregular⁵⁵. En otro país, la preocupación por la posible obligación de esas organizaciones de transmitir a los funcionarios gubernamentales información sobre los migrantes a los que brindan asistencia puede llevar a una menor recopilación de datos, lo cual tiene repercusiones para la financiación y la supervisión de sus actividades.

85. Además, cuando las organizaciones de la sociedad civil dejan de prestar servicios a los migrantes por temor a las consecuencias jurídicas o al hostigamiento, intervienen grupos delictivos y tratantes, con lo que los migrantes se ven expuestos a un mayor riesgo de ser víctimas de tortura, esclavitud y otras vulneraciones graves de los derechos

⁵³ Ferstman, "Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in the Council of Europe Member States"; Lina Vosyliūtė, "Is 'saving lives at sea' still a priority for the EU?", Heinrich Böll Stiftung, 19 de abril de 2018.

⁵⁴ Vosyliūtė, "Is 'saving lives at sea' still a priority for the EU?". Véase también <https://data2.unhcr.org/es/situations/mediterranean> (consultado el 2 de febrero de 2020).

⁵⁵ Parlamento Europeo, *Fit for Purpose?*, pág. 94.

humanos⁵⁶ y aumenta la criminalidad dentro de las fronteras del Estado. En general, la reducción de los servicios humanitarios y de protección de los derechos humanos destinados a los migrantes y las iniciativas eficaces de promoción en su favor agudizan innecesariamente el riesgo que corren de morir o padecer lesiones físicas y sufrimiento psicológico.

IV. Conclusiones y recomendaciones

86. El derecho a la libertad de asociación, incluido el derecho a formar sindicatos y a afiliarse a ellos, es esencial para que los migrantes expresen sus necesidades, protejan sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole y defiendan sus derechos, en particular por conducto de los sindicatos y las organizaciones de migrantes. La asistencia y el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil es fundamental para que los migrantes, especialmente los que están en situación irregular o de vulnerabilidad, puedan ejercer sus derechos, incluido el derecho a la libertad de asociación.

87. Al ejercer su derecho a la libertad de asociación, los migrantes están empoderados para reclamar otros derechos y superar juntos los retos que afrontan en las diferentes etapas de la migración. Los Estados Miembros y las partes interesadas pertinentes deben proteger y facilitar el ejercicio del derecho a la libertad de asociación de los migrantes, entre otras cosas, mediante la creación, el mantenimiento y el fortalecimiento de un espacio cívico abierto en el que los migrantes puedan organizarse y acceder a la asistencia, el asesoramiento, los servicios y el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil.

88. Los migrantes deben poder unir sus voces para exigir que los gobiernos respondan a sus preocupaciones y rindan cuentas al respecto, equilibrar la relación desigual con los empleadores y combatir la actual ola de xenofobia que azota muchos países. La solidaridad desempeña un papel crucial en el apoyo a los migrantes en situaciones peligrosas, por lo que debería protegerse y fortalecerse la función de las organizaciones de la sociedad civil que brindan una asistencia indispensable, ya sea humanitaria o de otro tipo. Las leyes, políticas y prácticas deben ajustarse a las normas internacionales de derechos humanos. Es imperativo prestar atención a las necesidades de las mujeres y otros grupos de migrantes especialmente vulnerables, teniendo en cuenta los riesgos adicionales que afrontan durante su tránsito y su estancia. En definitiva, al garantizar el derecho a la libertad de asociación, se debería proteger la capacidad de los migrantes para actuar en defensa de sus propios intereses y reforzar la noción de que los migrantes realizan aportaciones positivas a las comunidades y los Estados en los que viven.

89. El Relator Especial recomienda a los Estados que:

- a) Reconozcan en la legislación nacional el derecho de los migrantes a la libertad de asociación y los alienten a organizarse, independientemente de su situación migratoria;
- b) Establezcan leyes, políticas y prácticas que fomenten la afiliación sindical de los migrantes;
- c) Hagan extensiva la protección laboral prevista en la legislación nacional a los trabajadores migratorios, incluidos los trabajadores domésticos, para que gocen de igual protección ante la ley. Los trabajadores migratorios deben disfrutar de un trato no menos favorable que el aplicable a los nacionales, en particular en lo que respecta a la libertad de asociación;
- d) Adopten medidas positivas, incluida la acción afirmativa, para asegurar que los migrantes con vulnerabilidades específicas puedan ejercer efectivamente su derecho a la libertad de asociación;

⁵⁶ *Ibid.*, párr. 95.

e) Garanticen la coherencia en materia de políticas mediante la realización de un examen de todas las políticas nacionales relacionadas con el derecho de los migrantes a la libertad de asociación y la revisión de las que podrían afectar negativamente al ejercicio de ese derecho;

f) Aseguren la accesibilidad de la protección jurídica y los recursos judiciales efectivos u otros recursos apropiados para hacer frente a toda violación del derecho de los migrantes a la libertad de asociación, independientemente de su situación migratoria;

g) Reconozcan en la legislación el derecho de los trabajadores migratorios, incluidos los indocumentados, que son víctimas de represalias por su organización colectiva a permanecer en el país de destino mientras resuelven su controversia, y apliquen sanciones severas a los empleadores que tomen represalias contra los trabajadores migratorios que se organicen;

h) Hagan frente a las amenazas, los actos de intimidación, el acoso y el uso de la violencia por parte de agentes públicos o privados como represalias contra los migrantes que ejercen su derecho a la libertad de asociación;

i) Proporcionen información accesible a los migrantes, en particular en los países de origen antes de su partida, sobre su derecho a la libertad de asociación, y presten servicios de asistencia a los migrantes con vulnerabilidades, como las mujeres migrantes y las trabajadoras y los trabajadores domésticos migratorios, a fin de que puedan comprender mejor su derecho a la libertad de asociación y estén más familiarizados con los procesos y procedimientos pertinentes;

j) Fortalezcan el espacio civil y creen un entorno propicio para las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las que se ocupan de cuestiones relacionadas con la migración y los derechos de los migrantes. Si bien la constitución de una asociación dotada de personalidad jurídica puede exigir ciertas formalidades, las normas aplicables a las asociaciones deben facilitar la inscripción, la labor y la financiación de las organizaciones de la sociedad civil, y el proceso debe ser simple y práctico y no debe estar sujeto a restricciones ni injerencias indebidas del Estado. Los procedimientos de inscripción también deben ser accesibles a los migrantes, incluidos los que se encuentran en situación irregular;

k) Proporcionen información accesible a los migrantes sobre las asociaciones de migrantes y las organizaciones de la sociedad civil existentes que pueden prestarles asesoramiento o asistencia;

l) Se aseguren de que las leyes de justicia penal no se utilicen indebidamente para sancionar actos humanitarios relacionados con la migración o para acosar a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes;

m) Velen por que se imparta una capacitación adecuada a los funcionarios de la administración pública y los agentes del orden en lo relativo al respeto del derecho de los migrantes, incluidos los que se encuentran en situación irregular, a la libertad de asociación, en particular en relación con sus necesidades específicas de protección;

n) Se cercioren de que el visado o el permiso de residencia de los migrantes no esté vinculado a empleadores individuales y de que la autorización de los migrantes para permanecer en el país de destino no esté supeditada a la buena voluntad de su empleador, con objeto de salvaguardar el derecho de los trabajadores migratorios a la libertad de asociación;

o) Procuren que el visado o permiso de trabajo de los migrantes se expida sin restricciones efectivas sobre el derecho de los trabajadores migratorios a la libertad de asociación, incluido el derecho de formar sindicatos y afiliarse a ellos;

p) Se aseguren de que toda la legislación relativa al tráfico y la trata de personas prevea exenciones humanitarias aplicables a las personas y organizaciones que prestan asistencia humanitaria o ayudan a los migrantes sin intención dolosa;

q) **Reduzcan al mínimo el período de detención de migrantes cuando se recurra a ella como medida excepcional, al tiempo que velan por que los migrantes que se encuentran reclusos tengan acceso sin trabas y de manera confidencial a las visitas y a las llamadas telefónicas y dispongan de suficientes espacios privados dentro de los centros de detención.**
