



Asamblea General

Distr. general
4 de agosto de 2011
Español
Original: inglés

Sexagésimo sexto 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**

Derechos humanos de los migrantes

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General una nota de la Secretaría en cumplimiento de la resolución 65/212 de la Asamblea General, en la que la Asamblea invitó al Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes a que en su sexagésimo sexto período de sesiones le presentara un informe.

* A/66/150.



Actividades del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes

Resumen

Esta nota ha sido preparada por la Secretaría en cumplimiento de la resolución 65/212 de la Asamblea General, en la que la Asamblea invitó al Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes a que en su sexagésimo quinto período de sesiones le presentara un informe. En vista del cambio de titular del mandato, la nota presenta una sinopsis de las actividades realizadas por el Relator Especial saliente, Jorge Bustamante, en el curso de su mandato desde agosto de 2005 hasta julio de 2011. El nuevo titular, François Crépeau, asumió sus funciones el 1 de agosto de 2011 y presentará un informe oral ante la Asamblea General en su sexagésimo sexto período de sesiones.

I. Introducción

1. Esta nota se presenta en cumplimiento de la resolución 65/212 de la Asamblea General, en la que la Asamblea invitó al Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes a que en su sexagésimo sexto período de sesiones le presentara un informe, y la resolución 8/10 del Consejo de Derechos Humanos. Proporciona un examen de la labor del Relator Especial saliente, Jorge Bustamante, que desempeñó el cargo desde agosto de 2005 hasta julio de 2011, e informa de las actividades desarrolladas en cumplimiento de su mandato durante el período que se examina (1 de agosto de 2010 a 31 de julio de 2011).

2. Las actividades del Relator Especial se llevan a cabo de conformidad con la resolución 1999/44 de la Comisión de Derechos Humanos, por la que se estableció el mandato por primera vez. Desde entonces, las resoluciones 2002/62 y 2005/47 de la Comisión de Derechos Humanos y las resoluciones 8/10 y 17/12 del Consejo de Derechos Humanos han prorrogado el mandato del Relator Especial, en cada ocasión por un período de tres años.

3. El marco jurídico internacional para la labor y métodos de trabajo del Relator Especial saliente se describen en su primer informe a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2006/73 y Add.1 y 2). En el desempeño de su mandato, el Relator Especial se ha guiado por las normas internacionales de derechos humanos, principalmente la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, y otros instrumentos internacionales, incluidos los de la Organización Internacional del Trabajo. El diálogo, las consultas y la colaboración han sido parte fundamental de su trabajo.

4. En junio de 2011, el Consejo de Derechos Humanos decidió, mediante la resolución 17/12, prorrogar el mandato por un período de tres años. En su 17º período de sesiones, el Consejo de Derechos Humanos nombró a François Crépeau (Canadá) nuevo Relator Especial. François Crépeau asumió sus funciones como nuevo Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes el 1 de agosto de 2011. Es el tercer titular del mandato, después de Jorge Bustamante (México) (2005-2011) y Gabriela Rodríguez Pizarro (Costa Rica) (1999-2005)¹.

II. Actividades

A. Visitas a los países

5. Durante su mandato, el Relator Especial visitó los países siguientes: Sudáfrica (24 de enero a 1 de febrero de 2011), el Japón (23 a 31 de marzo de 2010), el Senegal (17 a 21 de agosto de 2009), el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (21 a 26 de junio de 2009), Rumania (15 a 20 de junio de 2009), Guatemala (24 a 28 de marzo de 2008), México (9 a 15 de marzo de 2008), los Estados Unidos de América (30 de abril a 18 de mayo de 2007), Indonesia (12 a 21 de diciembre de 2006) y la República de Corea (5 a 12 de diciembre de 2006). Se han recibido invitaciones para que el Relator Especial realice visitas de los Gobiernos de Albania,

¹ Para una reseña del mandato y de las actividades del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, véase www2.ohchr.org/spanish/issues/migration/rapporteur/index.htm.

Australia, Belarús y Grecia. Todavía están esperando respuesta las solicitudes para visitar Bahrein, el Canadá, España, Filipinas, la India, la Jamahiriya Árabe Libia, Malasia, Mauritania y Tailandia.

6. Durante el período que se examina, el Relator Especial llevó a cabo una misión en Sudáfrica del 24 de enero al 1 de febrero de 2011 por invitación de su Gobierno. El Relator Especial, al tiempo que reconoció los esfuerzos realizados por el Gobierno para proteger a los migrantes, señaló en su informe sobre la visita (A/HRC/17/33/Add.4) que quedaban por abordar una serie de problemas. En concreto, señaló la ausencia de una política de inmigración clara y amplia, la falta de datos y estadísticas, la cuestión de la detención de nacionales extranjeros, el acceso a los servicios de salud y la situación de los menores extranjeros no acompañados, y formuló una serie de recomendaciones en este contexto.

B. Informes

7. El Relator Especial presentó seis informes temáticos a la Comisión de Derechos Humanos y a su sucesor, el Consejo de Derechos Humanos², y cuatro informes (anteriores al documento actual) a la Asamblea General³. En sus informes al Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial estudió los temas siguientes: repercusiones que han tenido ciertas leyes y medidas administrativas contra los migrantes (A/HRC/4/24), penalización de la migración irregular (A/HRC/7/12), la protección de los niños en el contexto de la migración (A/HRC/11/7) y los principales obstáculos al disfrute por los migrantes de su derecho a la salud y una vivienda adecuada (A/HRC/14/30).

8. En su informe final al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/17/33), que presentó en su 17º período de sesiones en junio de 2011, el Relator Especial hizo un repaso de las preocupaciones y las observaciones relacionadas con estos temas. Como conclusión, el Relator Especial expresó su inquietud ante la creciente intolerancia y vulnerabilidad de los migrantes ante los posibles brotes de violencia racista o xenófoba, la trata y el tráfico ilícito de migrantes y el frecuente temor de los migrantes en situación irregular de buscar la protección de las autoridades, por lo que quedan sin acceso a los derechos sociales básicos. Destacó, sin embargo, que la migración puede ser un elemento esencial de desarrollo y prosperidad en los países de origen, tránsito y destino en todas las regiones del mundo (*ibid.*, párr. 78).

9. Los informes que presentó el Relator Especial a la Asamblea General han estudiado en mayor profundidad algunos de estos temas, especialmente la protección de los niños (A/64/213) y la penalización de la migración (A/65/222) y han tratado otras esferas consideradas de interés especial para la Asamblea, como el Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo (A/61/324).

² E/CN.4/2006/73 y Add.1 y 2; A/HRC/4/24 y Add.1 a 3; A/HRC/7/12 y Add.1 y 2; A/HRC/11/7 y Add.1 y Add.1/Corr.1 y Add.2 y 3; A/HRC/14/30 y Add.1 a 3; y A/HRC/17/33 y Add.1 a 4.

³ A/60/357, A/61/324, A/64/213 y Corr.1 y A/65/222.

C. Comunicaciones

10. Desde agosto de 2005 hasta julio de 2011, el Relator Especial envió 162 comunicaciones a gobiernos acerca de violaciones presuntas o inminentes de los derechos humanos de los migrantes. De estas, 108 fueron cartas de transmisión de denuncias y 54 fueron llamamientos urgentes. A esas comunicaciones, el Relator Especial recibió 102 respuestas (63%) de gobiernos. La mayoría de las comunicaciones (112) se emitieron de forma conjunta con los titulares de mandatos de otros procedimientos especiales. Concretamente, lo más frecuente fue que las cartas de transmisión de denuncias (66) se enviaran junto con la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias y los sucesivos Relatores Especiales sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Respecto a los llamamientos urgentes (46), con frecuencia las comunicaciones conjuntas se hicieron con el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria y el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados.

11. En el período que se examina, el Relator Especial envió un total de 22 comunicaciones denunciando violaciones de los derechos de los migrantes y recibió 15 respuestas de los gobiernos afectados. La adición de su último informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/17/33/Add.1) incluye un resumen de las comunicaciones enviadas a los gobiernos desde el 1 de abril de 2010 hasta el 15 de marzo de 2011 y las respuestas recibidas desde el 11 de mayo de 2010 hasta el 10 de mayo de 2011. Las comunicaciones enviadas y recibidas con posterioridad se presentarán ante el Consejo de Derechos Humanos en futuros períodos de sesiones.

12. En las comunicaciones enviadas a gobiernos desde abril de 2010 hasta mayo de 2011, el Relator Especial expresó su preocupación por una serie de situaciones de presuntas violaciones de los derechos humanos de los trabajadores migratorios, incluyendo: a) la detención arbitraria, la violencia sexual, la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el uso excesivo de la fuerza y el trabajo forzoso; b) las expulsiones en masa y el regreso forzoso; c) las malas condiciones de vida, incluida la falta de acceso a alimentos y vivienda adecuados; d) la venta de niños, incluida aquella con fines de explotación económica; e) los asesinatos por autoridades de fronteras; f) el tráfico para la explotación sexual y económica; g) el abuso verbal y físico de las autoridades de inmigración; h) el abuso y la explotación de los trabajadores migrantes empleados en el servicio doméstico, incluida la negación de los derechos laborales básicos, como el impago del salario; i) restricciones a la libertad de circulación de los nacionales; y j) la propaganda racista y xenófoba contra los migrantes.

D. Otras actividades

13. Durante su mandato, el Relator Especial participó en una serie de actividades y actos relativos a la protección y promoción de los derechos de los migrantes. Estos incluyeron la consulta al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y su Equipo de Tareas sobre las Migraciones, la Organización Internacional para las Migraciones y la Organización Mundial de la Salud, y la participación en las actividades de todos ellos.

14. El Relator Especial realizó contribuciones a algunos informes, y presentó otros sobre cuestiones relacionadas con su mandato en el marco de conferencias destacadas, entre ellas las reuniones anuales del Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo, el Foro Social Mundial de las Migraciones, una conferencia regional que era parte de los preparativos de la Conferencia de Examen de Durban y el Quinto Congreso Internacional sobre Migraciones y Desarrollo. Además, el Relator Especial entabló un diálogo con organizaciones y foros regionales y participó en actividades de capacitación y de otro tipo a cargo de instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil.

15. Durante el periodo que se examina, el Relator Especial participó en el Festival Vivamérica, organizado por la Casa de América, en Madrid (octubre de 2010) y la Conferencia Internacional sobre Movimientos Migratorios Infantiles, organizada por el Movimiento Mundial por la Infancia, con el apoyo de Save the Children y otras organizaciones, en Barcelona (España) del 5 al 7 de octubre de 2010, junto con la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias. El 8 y 9 de noviembre de 2010, el Relator Especial también participó en el Cuarto Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, organizado por el Gobierno de México en Puerto Vallarta, sobre el tema de las alianzas para la migración y el desarrollo humano.

16. En cumplimiento de su mandato, el Relator Especial también emitió, de forma separada o conjunta con procedimientos especiales y otros mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, varias declaraciones a fin de atraer la atención de la comunidad internacional hacia cuestiones esenciales relativas a los derechos humanos de los migrantes. Entre ellas figuran declaraciones conjuntas en el Día Internacional del Migrante (18 de diciembre) con el Presidente del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en las que se pedía una mayor ratificación de la Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

III. Principales cuestiones temáticas examinadas por el Relator Especial

17. El Relator Especial se centró en tres cuestiones temáticas principales durante su mandato, a saber, la penalización de la migración irregular, la protección de los niños en el contexto de la migración y el derecho del migrante a la salud y a una vivienda adecuada. Esas cuestiones se resumen a continuación. Como norma general, el Relator Especial sostuvo que el principio rector de la gobernanza de la migración debe ser el cumplimiento y la protección de los derechos humanos

internacionalmente reconocidos de todos los migrantes, cualquiera que sea su situación de inmigración, en todas las etapas del proceso migratorio, en países de origen, de tránsito y de destino (A/65/222, párr. 67).

18. El Relator Especial observó con profunda inquietud la creciente tendencia hacia la criminalización de la migración irregular y los crecientes abusos que sufren los migrantes durante el proceso migratorio⁴. Dos medidas tomadas por Estados ilustraban esta tendencia general: la externalización de las medidas de control de la migración y la criminalización de la migración de mano de obra. En un esfuerzo por evitar la migración irregular y, al mismo tiempo, afrontar los problemas de seguridad nacional, la externalización de los controles fronterizos hacia los países de origen y tránsito a través de acuerdos bilaterales para restringir los flujos migratorios ha contribuido a una tendencia por la que las infracciones de los procedimientos de migración se tratan como delitos penales en vez de como faltas administrativas. Los Estados también han recurrido a la penalización cuando han hecho de la estancia irregular en el país un delito penal. Señaló que esas medidas han debilitado la protección de los derechos humanos de los migrantes, como se ha visto en la detención administrativa de migrantes interceptados por mar y tierra, los brotes de abusos y violencia xenófobos en países de destino y la expansión del tráfico ilícito y la trata de seres humanos. Al tiempo que reconocía el derecho soberano de los Estados a salvaguardar las fronteras y gestionar la migración, el Relator Especial observó que estas políticas no reconocen de forma adecuada que la naturaleza de la migración y de las necesidades laborales de los países de destino están impulsadas por la demanda, ni reconoce las consecuencias negativas para las poblaciones migrantes en su conjunto y las sociedades de los países de destino en general. Para ayudar a los Estados a aplicar políticas de migración basadas en los derechos humanos, el Relator Especial ofreció recomendaciones prácticas para reformar los mecanismos y acuerdos de cooperación regional y bilateral y proporcionó buenos ejemplos y alternativas a la penalización de la migración irregular.

19. Recordando la obligación de los Estados de proteger los derechos de los niños en todas las etapas del proceso migratorio, el Relator Especial examinó las necesidades concretas de protección y la vulnerabilidad de los niños en dicho proceso⁵. Identificó tres categorías de niños afectados por la migración: los niños “que quedan atrás”, los niños “en movimiento” y los niños migrantes en países de destino. Al tiempo que tomaba nota de la dificultad de medir los efectos de la migración en los niños que dejan atrás los adultos migrantes responsables de ellos, el Relator Especial destacó la necesidad de promover la unidad familiar y la reunificación familiar en los países de destino. Los niños que migran a través de las fronteras lo hacen con familiares o solos, a menudo buscando oportunidades educativas o laborales, pero también obligados, cuando son víctimas de redes de delincuencia organizada. Estos niños, en especial cuando van no acompañados o indocumentados, necesitan una protección específica contra la violencia sexual, la deportación y la repatriación, y la privación de libertad arbitraria o ilegal. Respecto a los niños en los países de destino, el Relator Especial señaló dos esferas donde los Estados necesitan redoblar esfuerzos: protección frente a la delincuencia organizada transnacional y asegurar el pleno disfrute de los derechos humanos por los niños de origen migrante. Entre los principales problemas de la protección de los niños

⁴ Véanse A/65/222, A/HRC/7/12 y A/HRC/17/33.

⁵ Véanse A/HRC/11/17 y A/HRC/17/33.

durante la migración figuran la falta de disposiciones referidas concretamente a los niños y la falta de distinción entre niños y adultos migrantes en las leyes y políticas nacionales de migración y la particular vulnerabilidad de las niñas y de la infancia en la migración irregular. Para ayudar a los Estados a abordar estas y otras cuestiones pertinentes, el Relator Especial presentó una serie de recomendaciones para que se examinen más a fondo y se adopten medidas al respecto.

20. La tercera cuestión examinada por el Relator Especial se refirió al cumplimiento de los derechos a la salud y a una vivienda adecuada ante la tendencia cada vez mayor en muchos países de destino a adoptar políticas y medidas de inmigración que obstaculizan de forma importante el disfrute de esos derechos⁶. Expresó su inquietud ante la falta generalizada de políticas y medidas de carácter amplio encaminadas a la protección de los derechos a la salud y a una vivienda adecuada de los migrantes y observó que la ausencia del apoyo necesario, como la formación en idiomas y la información sobre leyes y normativas, obstruía aún más el disfrute de esos derechos. En relación con el derecho a la salud, al Relator Especial le preocupaba la vulnerabilidad de los migrantes a la mala salud debido a su baja situación socioeconómica. Señaló que sus prestaciones y su acceso a la atención de la salud variaban enormemente. En un extremo del espectro, los no nacionales no podían acceder a medicamentos vitales porque los centros negaban el tratamiento al “ser extranjero” o no tener un documento de identidad del país. El Relator Especial señaló que las trabajadoras migrantes del servicio doméstico eran uno de los grupos más vulnerables de trabajadores migratorios y denunció un cuadro generalizado de abusos físicos, sexuales y psicológicos entre estas mujeres. En cuanto al derecho a una vivienda adecuada, el Relator Especial observó “un abismo preocupante” entre las normas internacionales de derechos humanos y la situación imperante en numerosas partes del mundo, en particular con relación con las mujeres y los niños migrantes. Notablemente, la discriminación solía impedir el acceso de los migrantes al mercado privado de la vivienda. La situación era particularmente difícil para los migrantes irregulares, especialmente en los países donde la estancia irregular constituye un delito penal. En sus recomendaciones, el Relator Especial subrayó que, como principio fundamental, los Estados debían cumplir “la obligación mínima” de asegurar la satisfacción de los niveles esenciales de atención primaria de la salud, así como de vivienda y alojamiento básicos para todas las personas dentro de su jurisdicción.

21. En su informe final al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/17/33), el Relator Especial presentó dos temas que consideraba que es importante seguir investigando: la migración en el contexto del cambio climático, y la participación política y los derechos civiles de los migrantes. Señaló que un mayor debate sobre estos temas permitiría que el mandato presentara enfoques innovadores de los aspectos relacionados con la migración y que subrayaban también la necesidad de adoptar una perspectiva de derechos humanos en las deliberaciones mundiales entre las partes interesadas en la migración.

⁶ Véanse A/HRC/14/30 y A/HRC/17/33.

IV. Conclusión

22. Al recapitular las inquietudes y observaciones reunidas durante el ejercicio de su mandato, el Relator Especial reiteró su preocupación por la creciente intolerancia y vulnerabilidad de los migrantes ante los posibles brotes de violencia racista o xenófoba, la trata y el tráfico ilícito, y el frecuente temor de los migrantes en situación irregular de buscar la protección de las autoridades, por lo que quedan sin acceso a los derechos sociales básicos. Destacó que la migración puede ser un elemento esencial de desarrollo y prosperidad en los países de origen, tránsito y destino en todas las regiones del mundo. El Relator Especial agradeció al Consejo de Derechos Humanos el privilegio y la oportunidad de haber ejercido su mandato.

23. El nuevo Relator Especial, François Crépeau, presentará un informe oral ante la Asamblea General en su sexagésimo sexto período de sesiones y presentará su primer informe al Consejo de Derechos Humanos en su 20º período de sesiones en junio de 2012.