



Asamblea General

Distr. general
7 de agosto de 2013
Español
Original: inglés

Sexagésimo octavo período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

Derechos humanos de los migrantes

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau, presentado de conformidad con la resolución 67/172 de la Asamblea.

* A/68/150.



Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes

Resumen

El Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes presenta este informe de conformidad con la resolución 67/172 de la Asamblea General. En primer lugar, el informe presenta las actividades del Relator Especial a lo largo del período del que se informa. La sección temática está dedicada a la gobernanza mundial de la migración. El Relator Especial ofrece una sinopsis de la gobernanza mundial de la migración, incluidos los avances recientes y el marco institucional y normativo actual. A continuación, examina la necesidad de un marco institucional reforzado que se base en los derechos humanos y demuestra la forma en que esto beneficiaría a los Estados. Asimismo, examina distintas propuestas de nuevos marcos institucionales posibles para la migración dentro del sistema de las Naciones Unidas.

El informe incluye recomendaciones específicas en relación con el Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo, que la Asamblea General celebrará el 3 y el 4 de octubre de 2013. El Relator Especial confía en que el presente informe sea de utilidad para los Estados Miembros y otras partes interesadas durante el Diálogo de alto nivel.

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau, presenta el presente informe a la Asamblea General de conformidad con la resolución 67/172.

II. Actividades

2. Durante el período que se examina, el Relator Especial participó en varias conferencias y reuniones relativas a su mandato, entre ellas la sexta reunión del Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo, celebrada en Mauricio en noviembre de 2012.

3. En febrero de 2013 participó en la 11ª Reunión de Coordinación sobre la Migración Internacional en Nueva York y fue el orador principal en la 3ª mesa redonda de la serie del Diálogo de alto nivel de 2013 sobre el tema “Hacia el Diálogo de alto nivel de 2013 sobre la migración internacional y el desarrollo: medidas para asegurar el respeto y la protección de los derechos humanos de todos los migrantes, haciendo particular hincapié en las mujeres y los niños, así como para prevenir y luchar contra el tráfico de migrantes y la trata de personas y asegurar una migración regular, ordenada y segura”.

4. En abril de 2013 participó en un seminario organizado en Bruselas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sobre la aplicación por parte de los Estados miembros de la Unión Europea de las recomendaciones sobre la migración formuladas por los mecanismos de derechos humanos.

5. En mayo de 2013, el Relator Especial presentó su segundo informe anual al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/23/46), que se centra en la gestión de las fronteras periféricas de la Unión Europea y sus repercusiones sobre los derechos humanos de los migrantes, con informes complementarios de las visitas a países sobre sus misiones a Grecia, Italia, Túnez y Turquía. Los informes fueron el resultado de un estudio de un año de duración durante el cual el Relator Especial mantuvo estrechos contactos con la Unión Europea. En mayo de 2013 viajó a Bruselas para presentar el informe final a la Unión Europea.

6. En junio de 2013, el Relator Especial actuó como relator general en un seminario organizado en Estrasburgo (Francia) por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos con motivo de la publicación de un manual sobre la legislación europea relativa al asilo, las fronteras y la inmigración.

7. También en junio de 2013 participó en una reunión de expertos sobre migración, derechos humanos y gobernanza organizada por el ACNUDH.

III. Sección temática: un marco de derechos humanos para la gobernanza mundial de la migración

A. Antecedentes

8. La migración es un fenómeno complejo que afecta a la mayoría de los Estados del mundo, si no a todos, y está estrechamente vinculada a otras cuestiones de interés mundial, como el desarrollo, la salud, el medio ambiente y el comercio. Los Estados han creado marcos internacionales para estas otras cuestiones de interés mundial, reconociendo las ventajas de la reglamentación a nivel internacional, pero, a pesar de la existencia de marcos jurídicos sobre cuestiones de migración, sigue faltando un marco exhaustivo para la gobernanza de la migración. Algunos aspectos de la migración se debaten con más frecuencia en los ámbitos bilaterales y multilaterales, como, por ejemplo, las conexiones entre la migración y el desarrollo. Sin embargo, dado que la migración es, en esencia, un fenómeno fundamentalmente humano, el Relator Especial señala la necesidad de que exista un régimen internacional para la gobernanza de la migración que se centre sobre todo en los derechos humanos.

9. Por lo tanto, a tenor del próximo Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo y la agenda para el desarrollo después de 2015, el Relator Especial decidió centrar su informe en el examen de los procesos de gobernanza mundial sobre la migración, en particular con vistas a analizar si los derechos humanos se incluyen e incorporan realmente en dichos procesos.

1. El concepto de gobernanza mundial de la migración

10. La gobernanza mundial se ha definido como las normas, las reglas, los principios y los procedimientos de adopción de decisiones que regulan el comportamiento de los Estados (y otros agentes transnacionales)¹. En la esfera de la migración, la gobernanza asume diversas formas, incluidos las políticas y los programas en materia de migración de los distintos países, los debates y acuerdos entre Estados, los foros multilaterales y los procesos consultivos, y las actividades de las organizaciones internacionales, así como las leyes y normas pertinentes².

11. Debido a la falta de un marco exhaustivo, la gobernanza mundial de la migración se encuentra fragmentada, con distintos enfoques institucionales y marcos normativos relativos a aspectos específicos de la migración, como son los derechos humanos de los migrantes, el tráfico ilícito de migrantes, la trata, los refugiados y los solicitantes de asilo, y la migración laboral.

¹ Alexander Betts, ed., *Global Migration Governance* (Oxford, Oxford University Press, 2011).

² Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, "Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar" (2005).

2. Breve sinopsis de los avances relacionados con la gobernanza mundial de la migración

12. En 1990, la Asamblea General aprobó la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. A raíz de su entrada en vigor en 2003, se estableció un Comité para supervisar su aplicación por parte de los Estados.

13. En 1994, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo, incluyó un capítulo sobre la migración internacional en su Programa de Acción.

14. En 1999, la Comisión de Derechos Humanos creó el mandato del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes.

15. En 2002, el Secretario General, en su informe titulado “Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio” (A/57/387), señaló la necesidad de examinar de forma más amplia las distintas dimensiones de la cuestión de las migraciones. Posteriormente creó un grupo de trabajo sobre la migración, convocado por su Asesor Especial, Michael Doyle, como parte de sus propuestas para el fortalecimiento de las Naciones Unidas.

16. El informe del grupo de trabajo (el “informe Doyle”) puso de relieve diversos aspectos de la migración, como la protección de los migrantes, el asilo y la migración laboral, así como el estado de la cooperación internacional. En dicho informe se formularon tres recomendaciones: a) reducir las deficiencias jurídicas y normativas existentes en los regímenes para los migrantes; b) subsanar las deficiencias institucionales mediante una mejor coordinación; y c) crear una comisión mundial.

17. Como respuesta al informe Doyle, en 2003, un grupo de Estados crearon la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales como comisión independiente destinada a formular recomendaciones sobre las maneras de fortalecer la gobernanza nacional, regional y mundial de la migración.

18. En 2004, la Conferencia Internacional del Trabajo, en la adopción de un plan de acción para los trabajadores migrantes, llegó a un consenso entre sus mandantes tripartitos (ministerios de trabajo y organizaciones de empleadores y de trabajadores) sobre un enfoque de la migración laboral basado en los derechos.

19. El informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, finalizado en 2005, recomendó la creación de un servicio interinstitucional sobre las migraciones mundiales en el sistema de las Naciones Unidas.

20. En 2006, el Secretario General estableció el Grupo Mundial sobre Migración con el fin de aumentar la coherencia en todo el sistema.

21. En 2006, por recomendación del Secretario General, la Asamblea General celebró su primer Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo. En el período previo al Diálogo de alto nivel, el Secretario General nombró a un Representante Especial sobre la migración internacional y el desarrollo.

22. A raíz del Diálogo de alto nivel, la oposición de los Estados a la creación de un foro dentro de las Naciones Unidas para debatir la migración condujo a la creación de un Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo fuera del marco de las Naciones Unidas.

23. En diciembre de 2008, la Asamblea General decidió realizar un seguimiento del Diálogo de alto nivel celebrado en 2006 convocando un segundo Diálogo en 2013.

24. En 2012, los Jefes de Estado y de Gobierno, en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) (resolución 66/288 de la Asamblea General, anexo), instaron a los Estados a que se ocupen de la migración internacional mediante la cooperación y el diálogo a nivel internacional, regional o bilateral y un enfoque integral y equilibrado, reconociendo las funciones y responsabilidades de los países de origen, tránsito y destino en la promoción y protección de los derechos humanos de todos los migrantes, evitando aplicar enfoques que puedan aumentar su vulnerabilidad.

25. También en 2012, el Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo después de 2015 recomendó tres principios fundamentales para la agenda para el desarrollo después de 2015, a saber, los derechos humanos, la igualdad y la sostenibilidad. El Equipo de Tareas señaló que una mejor gobernanza de la migración, tanto en los países de origen como en los de destino, sería esencial.

26. En diciembre de 2012, el Comité de Políticas del Secretario General respaldó la decisión de que, a fin de promover que se prestase especial atención a los derechos humanos de los migrantes durante el período previo al Diálogo de alto nivel de 2013 y después de este, el ACNUDH, en consulta con el Grupo Mundial sobre Migración y otros asociados del sistema de las Naciones Unidas, preparara un informe analítico conciso hacia mediados de 2013 sobre la migración y los derechos humanos.

B. Marco jurídico y normativo

27. La migración es un fenómeno polifacético y el régimen jurídico que se ocupa de sus distintos aspectos se encuentra en diferentes fases de desarrollo. Este enfoque sectorial se debe en parte a la reticencia mostrada por los Estados en el pasado a debatir todos los aspectos de la migración de manera exhaustiva. A pesar de esta realidad, el Relator Especial considera que el marco jurídico internacional, que incorpora las normas internacionales de derechos humanos, el régimen de refugiados, las normas laborales internacionales y el derecho penal transnacional (el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas), constituye un marco sólido para la formulación de políticas sobre la migración. No obstante, la aplicación insuficiente de estas normas a nivel nacional sigue siendo un problema importante.

1. Derechos humanos³

28. Todos los migrantes, sin discriminación, están protegidos por las normas internacionales de derechos humanos. Las excepciones son muy pocas y están

³ Para más información, véase el informe del ACNUDH titulado “Migration and human rights: improving human rights-based governance of international migration”, disponible en www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/HLD2013.aspx.

definidas con precisión, a saber, el derecho a votar y ser elegido y el derecho a entrar en un país y quedarse en él. Incluso en el caso de esas excepciones, deben respetarse las garantías procesales, así como las obligaciones relativas a la no devolución, el interés superior del niño y la unidad familiar. Todos los demás derechos son aplicables a todos los migrantes, sea cual sea su condición administrativa. Toda distinción debe ser proporcional y razonable y atender a un objetivo legítimo: los dos pactos internacionales de derechos humanos (el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) mencionan explícitamente el “origen nacional” como motivo prohibido de discriminación en cuanto al disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

29. Solo 46 Estados han ratificado la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. No obstante, este instrumento reafirma principalmente los derechos que ya se derivan de otros tratados. Todos los Estados han ratificado al menos uno de los otros tratados internacionales básicos sobre derechos humanos y, debido al principio de no discriminación, están obligados a respetar los derechos humanos de los migrantes, incluidos los migrantes en situación irregular.

2. Refugiados y apátridas

30. El régimen internacional de refugiados, basado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, impide la expulsión de las personas que tienen temores bien fundados de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opinión política (el principio de “no devolución”) y les otorga una condición jurídica. La ampliación del principio ha dado lugar al concepto de “protección subsidiaria”, que va más allá del alcance de la Convención de 1951.

31. La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 tiene por objeto regular y mejorar la condición jurídica de las personas apátridas. La Convención para reducir los casos de apatridia de 1961 aborda las formas de evitar la apatridia.

3. Normas laborales

32. Todas las normas laborales internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) son aplicables a los trabajadores migrantes a menos que se indique lo contrario. Estas incluyen los ocho convenios de la OIT sobre los derechos fundamentales; los instrumentos específicos relacionados con la protección de los trabajadores migrantes y la gobernanza de la migración laboral, a saber, el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado, de 1949) (Convenio núm. 97) y el Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (Convenio núm. 143) de 1975, además de otros instrumentos que incluyen disposiciones específicas sobre los trabajadores migrantes, como son el Convenio sobre las agencias de empleo privadas (Convenio núm. 181) de 1997 y el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (Convenio núm. 189) de 2011.

33. Además, el Marco multilateral para las migraciones laborales, de carácter no vinculante, aprobado en 2005, ofrece directrices, entre otros, sobre los derechos humanos de todos los trabajadores migrantes, independientemente de su condición, y sobre la reglamentación de las agencias de contratación.

4. Trata de personas

34. El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, incluye normas sobre la prevención de la trata y sobre la asistencia a las víctimas de la trata y su protección. Asimismo, dispone que los Estados deberían considerar que se permita que las víctimas de la trata permanezcan en su territorio, ya sea de forma temporal o permanente, cuando proceda.

5. Tráfico ilícito de migrantes

35. El Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, obliga a los Estados partes a tipificar como delito el tráfico ilícito de migrantes. No obstante, esa penalización no se aplica a los migrantes que son objeto de tráfico ilícito. El Protocolo establece que los migrantes no estarán sujetos a enjuiciamiento penal con arreglo al Protocolo por el hecho de haber sido objeto de tráfico ilícito.

C. Marco institucional

36. No existe ninguna organización dentro de las Naciones Unidas dedicada a la migración, ni tampoco ningún marco institucional coherente que rija la migración.

37. Los Estados siguen intentando regular la migración en gran medida de forma unilateral. Esto ha provocado una falta de coherencia entre la gobernanza mundial, regional y nacional y el alejamiento de los marcos vinculantes basados en las Naciones Unidas, con la preferencia de los Estados por los procesos informales, como por ejemplo el Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo y los procesos consultivos regionales.

38. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se promociona a sí misma como el principal organismo mundial en materia de migración y, en ocasiones, se hace referencia a ella de esa forma⁴. Sin embargo, por ahora, la OIM no cuenta con ningún mandato exhaustivo sobre las cuestiones de migración, ni, en concreto, con ningún mandato jurídico de protección consagrado en su Constitución, ni tampoco con ninguna política clara sobre la protección. Su mandato se centra sobre todo en ofrecer servicios a los Estados, incluso en relación con la repatriación de los migrantes. Distintos organismos y entidades de las Naciones Unidas, como el ACNUDH, la OIT, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y

⁴ Véase, por ejemplo, www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/2013-Global-RCP-Chairs-Summary-Spanish.pdf.

la Cultura (UNESCO) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría, tienen mandatos y competencia técnica respecto de una amplia gama de cuestiones relativas a la migración que son complementarias a las de la OIM.

1. Naciones Unidas

a) Asamblea General

39. La Asamblea General ha adoptado algunas medidas decisivas en relación con los derechos humanos de los migrantes, entre ellas la adopción de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares en 1990 y la celebración del primer Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo en 2006.

40. La Tercera Comisión celebra diálogos interactivos con el Relator Especial, que presenta informes temáticos anuales, y aprueba resoluciones anuales sobre la protección de los migrantes. Igualmente, la Segunda Comisión aprueba resoluciones sobre la migración y el desarrollo.

41. En 2012, la Asamblea General, en su resolución 67/172, solicitó a los Estados Miembros, el sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y todas las partes interesadas pertinentes, en especial a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Relator Especial y el Grupo Mundial sobre Migración, que garanticen que en el Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo, que se celebrará en 2013, se analice el vínculo entre la migración y el desarrollo de una manera equilibrada e integral que incluya, entre otras, la perspectiva de derechos humanos.

42. El Relator Especial espera con interés el Diálogo de alto nivel y confía en que dé lugar a un documento final que contribuya a mejorar la protección de los derechos humanos de los migrantes. Además, el Relator Especial alienta a la Asamblea General a celebrar diálogos de alto nivel de forma periódica.

b) Consejo de Derechos Humanos

43. El Consejo de Derechos Humanos aprueba resoluciones sobre los derechos humanos de los migrantes anualmente y celebra diálogos interactivos con el Relator Especial, que presenta al Consejo de Derechos Humanos informes temáticos anuales e informes de las visitas a países.

44. El Relator Especial cree que el Consejo de Derechos Humanos podría participar más en las cuestiones relacionadas con los derechos humanos de los migrantes. Debería considerarse la posibilidad de incorporar los derechos de los migrantes en la labor del Consejo en relación con, entre otros, los derechos del niño, los derechos de la mujer, la xenofobia y la discriminación racial, y los derechos de las minorías.

45. El Consejo de Derechos Humanos también debería considerar la celebración de una mesa redonda anual sobre los derechos humanos de los migrantes, que se centrara en un tema diferente cada año.

c) Grupo Mundial sobre Migración

46. El Secretario General creó el Grupo Mundial sobre Migración en 2006, basándose en el Grupo de Ginebra sobre Migración, como forma de ofrecer un espacio para el diálogo interinstitucional y mejorar la coordinación de la labor relacionada con la migración en las Naciones Unidas. En la actualidad, el Grupo está formado por 15 entidades y organismos de las Naciones Unidas: la OIT, el ACNUDH, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la UNESCO, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el ACNUR, el UNICEF, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, las comisiones regionales, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial, además de la OIM.

47. Los miembros del Grupo Mundial sobre Migración tienen mandatos que, en parte, se superponen y esto ha dado lugar a un panorama institucional algo fragmentado. A la vez que acoge con beneplácito la importante labor de este Grupo, el Relator Especial señala la necesidad de una visión más clara, liderazgo y coherencia normativa por parte del Grupo, que tiene como base el pleno respeto de los derechos humanos. En 2010, con motivo de la reunión del Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo celebrada en México, el Grupo publicó una declaración histórica sobre los derechos humanos de los migrantes irregulares. El Relator Especial insta a todos los organismos que son miembros del Grupo a aplicar el enfoque establecido en la declaración.

48. El Relator Especial espera que su reciente examen interno contribuya al fortalecimiento del Grupo Mundial sobre Migración y que se preste más atención a los derechos humanos de los migrantes. Aunque el ACNUDH tiene la responsabilidad principal de los derechos humanos, el ACNUR y la OIT también tienen responsabilidades en las esferas de los derechos humanos, y los derechos humanos de los migrantes también deberían incorporarse a la labor de todos los demás organismos que son miembros del Grupo. En este sentido, el Relator Especial observa con agradecimiento que el Grupo Mundial sobre Migración haya establecido recientemente un grupo de trabajo sobre la migración, los derechos humanos y el género.

2. Fuera del marco de las Naciones Unidas

a) Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo

49. En el Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo, celebrado en 2006, el Secretario General propuso crear un foro mundial para tratar a fondo y de modo sistemático los temas relacionados con la migración internacional y el desarrollo (véase A/61/515). Posteriormente, los Estados crearon el Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo fuera del marco de las Naciones Unidas. El Foro Mundial se ha reunido cada año desde 2007 y está considerado el foro más visible y destacado para el diálogo multilateral sobre la migración. Está vinculado al Secretario General a través de su Representante Especial sobre la migración internacional y el desarrollo. La interacción de los organismos y las entidades de las Naciones Unidas con el Foro Mundial ha sido más esporádica y el grado de su implicación ha dependido en gran parte de la voluntad que tuviera el Presidente en

ejercicio de permitir su participación. El Relator Especial señala que se ha alentado más la participación de algunos organismos del Grupo Mundial sobre Migración que la de otros y el Foro Mundial ha tendido a solicitar la asistencia de la OIM. Asimismo, el Relator Especial observa la importancia de que el mandato del Representante Especial del Secretario General se centre más en los derechos humanos e incluya un marco de derechos humanos.

50. El Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo ha tendido a centrarse más en las dimensiones de la migración relativas al desarrollo económico, en vez de en la dimensión de los derechos. Aunque en ocasiones se debaten cuestiones relacionadas con los derechos humanos, incluida la protección de los migrantes, lamentablemente los derechos humanos de los migrantes rara vez son el centro de atención y no siempre han estado presentes en los debates. Los asistentes a las reuniones del Foro Mundial son en su mayor parte funcionarios de ministerios del interior o diplomáticos, en lugar de funcionarios de ministerios de derechos humanos o trabajo. Con demasiada frecuencia se han desestimado los debates basados en normas por resultar controvertidos, lo que ha permitido la creación de un espacio de debate que a veces puede obviar el hecho de que los Estados han asumido obligaciones en materia de derechos humanos voluntariamente. El Relator Especial insiste en que siempre se debería considerar que los migrantes son, ante todo, seres humanos con derechos humanos, en lugar de agentes de desarrollo mediante, entre otras cosas, las remesas.

51. El Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo es un proceso oficioso, no vinculante, voluntario y dirigido por los gobiernos⁵ que proporciona una plataforma para el diálogo oficioso entre los Estados. No existe ningún registro apropiado de lo que se dice y, por lo tanto, ninguna transparencia. Pese a que los debates del Foro Mundial pueden contribuir a que la cooperación y la coordinación sean más oficiales, el Relator Especial observa que, debido a su carácter voluntario, oficioso y no vinculante, hasta ahora no ha dado lugar a muchos cambios sustantivos.

52. Uno de los objetivos principales del Foro Mundial es el intercambio de buenas prácticas y experiencias⁵, pero, a falta de un marco normativo que oriente los debates, esto puede convertirse en un intercambio de malas prácticas o incluso una reducción de los estándares en términos de políticas. Por ejemplo, los planes sobre migración circular que a menudo se debaten en el Foro Mundial pueden acarrear consecuencias sumamente negativas en el ámbito de los derechos humanos, en particular con respecto al acceso a los derechos económicos y sociales, el derecho a la vida familiar y la protección frente a la explotación.

53. En su reunión de 2010, los Estados participantes acordaron que se llevara a cabo una evaluación del Foro Mundial. Como se señala en el documento de evaluación consolidado sobre la fase de análisis estratégico y político de la evaluación (fase 2)⁶, el Foro Mundial no supervisa si los gobiernos realizan un seguimiento de sus resultados ni cómo lo hacen. Carece de memoria institucional, ya que el cargo de Presidente se alterna cada año entre los países desarrollados y los países en desarrollo y, a pesar de la existencia de una pequeña dependencia de

⁵ Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo, “Background and objectives”. Disponible en: www.gfmd.org/en/process/background.

⁶ Disponible en: www.gfmd.org/documents/mauritius/consolidated_assessment_paper_final_draft_30_september_2012.pdf.

apoyo, no dispone de una secretaría permanente. En el documento de evaluación se propuso la creación de un programa plurianual y se señaló la necesidad de estructuras de apoyo adecuadas y eficaces.

54. En el documento de evaluación consolidado se reconoció que la interacción con las partes interesadas de la sociedad civil había enriquecido mucho el proceso del Foro Mundial y se recomendó mejorar la interacción con la sociedad civil. En todas las reuniones del Foro Mundial, los “días de la sociedad civil” preceden al programa gubernamental oficial. Las organizaciones de la sociedad civil quedan excluidas de la mayoría de las reuniones del Foro Mundial, a excepción del “espacio común”, que se viene organizando durante la primera mañana de las reuniones desde 2010. Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en distintos temas relacionados con la migración y el desarrollo, como las remesas y el papel de las diásporas, participan en el programa de la sociedad civil. No obstante, lamentablemente, las organizaciones no gubernamentales dedicadas a los derechos humanos no suelen participar. Así pues, el Relator Especial insta a las organizaciones de la sociedad civil a adoptar un planteamiento sobre los derechos humanos más explícito en relación con su labor de promoción y sus actividades en el Foro Mundial.

55. Al tiempo que reconoce que los Estados desean celebrar algunos debates privados y oficiosos en el Foro Mundial, el Relator Especial opina que la sociedad civil debería tener acceso a más reuniones del Foro Mundial, ya que esto aportaría distintas perspectivas y sería muy beneficioso para los debates.

56. En el documento de evaluación consolidado, aunque se afirma que las consultas con las organizaciones internacionales, incluidas las que forman parte del Grupo Mundial sobre Migración, han beneficiado mucho al proceso del Foro Mundial, en particular mediante la aportación de conocimientos especializados temáticos, se concluyó que el Grupo Mundial sobre Migración, otras organizaciones internacionales y las entidades regionales no deberían interferir con las estructuras y los procesos del Foro Mundial. Además, según dicho documento, las intervenciones de las organizaciones internacionales deberían limitarse y el programa lo deberían establecer los Estados y no las organizaciones internacionales ni los expertos. El Relator Especial reconoce que, puesto que el Foro Mundial es un foro dirigido por los Estados, es conveniente que el programa lo establezcan los Estados. No obstante, al excluir al Grupo Mundial sobre Migración y a otras organizaciones de los procesos del Foro Mundial, no se tienen en cuenta unos valiosos conocimientos especializados en materia de derechos humanos y marcos normativos, que podrían contribuir enormemente a los debates en el Foro Mundial.

57. El Relator Especial cree que debería existir un vínculo más estrecho entre el Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo y el Diálogo de alto nivel, en particular mediante la función y los conocimientos especializados del Grupo Mundial sobre Migración. Si los Estados deciden celebrar diálogos de alto nivel con mayor regularidad, por ejemplo cada 3 años, los Estados podrían aprovechar los 2 años entre los diálogos en el Foro Mundial y otros foros internacionales como preparación para el siguiente Diálogo de alto nivel.

b) Organización Internacional para las Migraciones

58. La OIM es una gran organización internacional compuesta por 151 Estados miembros, 12 Estados observadores y más de 7.800 funcionarios en más de 470 ubicaciones. La OIM es, sobre todo, operacional en su mandato y actúa esencialmente como proveedor de servicios para los Estados, sin ningún mandato jurídico de protección en su Constitución. Sus propósitos y funciones, establecidos en su Constitución, incluyen la transferencia organizada de migrantes y la prestación de servicios de migración relacionados con la contratación, servicios de repatriación voluntaria y un foro para el intercambio de opiniones y prácticas.

59. Como se establece en su documento de estrategia, el objetivo principal de la OIM es facilitar la gestión ordenada y humana de la migración internacional. La OIM presta servicios a petición de los Estados, en relación, entre otros, con la repatriación voluntaria asistida de migrantes. Los programas de repatriación voluntaria asistida han recibido críticas por no ser verdaderamente voluntarios, en particular cuando se ofrecen a migrantes que se encuentran retenidos en centros de detención. El Relator Especial destaca la importancia de velar por que se lleven a cabo respetando plenamente los derechos humanos de los migrantes. Por otro lado, la participación de la OIM en la construcción y el funcionamiento de centros de detención para los migrantes es motivo de gran preocupación para el Relator Especial, que ya ha dejado clara su opinión sobre la utilidad de la detención de migrantes (véase A/HRC/20/24).

60. La OIM también participa en otros aspectos de la migración, como, por ejemplo, en programas sobre la salud de los migrantes y contra la trata, y ha desarrollado programas de capacitación sobre los derechos de los migrantes para las partes interesadas. Puesto que la OIM se basa en proyectos y su labor depende de la voluntad de los donantes, su programa lo deciden sobre todo sus Estados miembros. El Relator Especial se ha reunido, tanto en la sede como sobre el terreno, con el personal de la OIM, que se toma muy en serio los derechos humanos de los migrantes y realiza una labor positiva e importante en este sentido. Sin embargo, el mandato y la financiación de la OIM plantean problemas estructurales con respecto a adoptar plenamente un marco de derechos humanos para desempeñar su labor: se tendrían que revisar ambos para que la organización se convirtiera en un agente fundamental en la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes.

61. El hecho de que el mandato de la OIM no apoye los derechos humanos es motivo de preocupación para todo el sistema de las Naciones Unidas, ya que la OIM forma parte del Grupo Mundial sobre Migración y los equipos de las Naciones Unidas en muchos países y a menudo se cree por error que es un organismo de las Naciones Unidas, incluso les sucede a los propios migrantes.

3. Gobernanza a nivel regional

62. El nivel sin precedentes de migración internacional que se ha producido en los últimos años, junto con la falta de un marco mundial sobre la migración, ha contribuido a que mejore la actividad a nivel regional, incluidos los acuerdos sobre migración dentro de las organizaciones regionales o las comunidades económicas. Otro instrumento que se utiliza cada vez más a escala regional son los procesos consultivos regionales sobre la migración.

a) Organizaciones regionales: especial atención a la Unión Europea

63. Las comunidades económicas de todo el mundo tienen alguna forma de acuerdo o intención sobre la libre circulación de personas dentro de su región. Esto incluye a la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, la Comunidad de Estados Independientes y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). La Unión Europea, con sus 28 Estados miembros, tiene el sistema más elaborado de todas las comunidades económicas regionales y, por lo tanto, constituye uno de los ejemplos más desarrollados de gobernanza regional de la migración.

64. El Tratado de Roma dispuso el derecho a la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad Económica Europea, reconociendo así los beneficios económicos de la libre circulación. La ampliación de la Unión Europea en 2004, en especial hacia Europa Oriental, demostró que la libre circulación también es posible en el caso de países con distintos niveles de desarrollo económico, lo que aumenta los beneficios de la movilidad para todos los interesados.

65. Desde sus comienzos, la Unión Europea se ha expandido considerablemente, tanto en el número de Estados miembros como en lo que se refiere a su mandato. Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam de 1999, las políticas de migración y asilo que incluyen el acervo de Schengen (la creación de una frontera exterior común con libertad de circulación dentro de ella) se incorporaron oficialmente al marco jurídico de la Unión Europea.

66. La Unión Europea hace una distinción entre los nacionales de la Unión Europea, que tienen libertad de circulación dentro de todo el territorio y, por tanto, no se les considera migrantes, y los “nacionales de terceros países”. Se han aprobado varias directivas de la Unión Europea sobre los nacionales de terceros países en cuestiones como la migración de trabajadores muy cualificados y la reunificación familiar y se está negociando un proyecto de directiva sobre los trabajadores de temporada. Las políticas de la Unión Europea también tienen una dimensión exterior a través del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad.

67. A pesar del alto nivel de integración, cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea sigue teniendo la jurisdicción para decidir la cantidad de migrantes que desea admitir en su territorio. De esta forma, la Unión Europea ofrece un ejemplo interesante de cómo puede mantenerse la soberanía de los Estados, al mismo tiempo que se participa en importantes procesos de gobernanza conjuntos en la esfera de la migración. Si bien existen graves problemas que requieren mejoras en la Unión Europea, como los relacionados con la gestión de las fronteras y los derechos humanos de los migrantes en situación irregular⁷, las iniciativas de la Unión Europea han conducido a avances importantes, especialmente en el caso de los migrantes en situación regular.

68. Mientras que otras regiones ya han aplicado, en distinto grado, zonas de libre circulación, la libre circulación de la Unión Europea en el caso de los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea puede servir como ejemplo ilustrativo para otras organizaciones regionales en cuanto a estudiar formas de mejorar la libre circulación dentro de su región.

⁷ Algunas de estas cuestiones se examinan en el informe presentado por el Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos sobre la administración de las fronteras periféricas de la Unión Europea y sus repercusiones sobre los derechos humanos de los migrantes (A/HRC/23/46).

b) Procesos consultivos regionales⁸

69. A diferencia de la Unión Europea, que aprueba legislación y adopta decisiones vinculantes con las que sus Estados miembros deben cumplir y cuya aplicación es supervisada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los procesos consultivos regionales proporcionan foros para el diálogo prudente oficioso y no vinculante y el intercambio de información sobre cuestiones relacionadas con la migración. Los procesos consultivos regionales reúnen a los representantes de los Estados, a menudo con algunas organizaciones internacionales como observadoras. En ellos se abordan una gran variedad de temas, como, por ejemplo, la migración y el desarrollo, la migración laboral, la integración social de los migrantes, el tráfico ilícito y la trata, la migración y la salud, y el comercio y la migración, lo que ofrece a los Estados un proceso de cooperación que excluye la creación de nuevas normas o compromisos oficiales.

70. El primer proceso consultivo regional, las consultas intergubernamentales sobre políticas de asilo, refugiados y migración de Europa, América del Norte y Australia, se organizó en 1985 con la participación de 17 países. Otros procesos consultivos regionales importantes incluyen el Proceso de Budapest; el Proceso de Puebla; la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones; el Diálogo sobre la migración de tránsito en el Mediterráneo; el Proceso de Bali; el Proceso de Colombo; el Diálogo de Abu Dhabi; el Foro del Mediterráneo Occidental; el Diálogo sobre migración en África occidental; el Diálogo sobre migración en África meridional; las Consultas Intergubernamentales de Asia y el Pacífico sobre Refugiados y Personas Desplazadas; y el Proceso Consultivo Regional sobre Migración de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo.

71. Algunos de los procesos consultivos regionales están impulsados por agentes externos, con financiación procedente de Estados del Norte Global que suele canalizarse a través de la OIM. La OIM participa en la mayoría de los principales procesos consultivos regionales como asociado u observador y proporciona servicios de secretaría para muchos de los procesos más importantes. El Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias también presta servicios de secretaría para algunos de los procesos. Las entidades de las Naciones Unidas, entre ellas la UNODC, el ACNUR y la OIT, actúan como observadoras en algunos de los procesos.

72. La finalidad principal de los procesos consultivos regionales es la coordinación de la migración, presentando un foro para que los Estados compartan información, no reglamentación. Por esta razón, se celebran a puerta cerrada, con poca participación por parte de la sociedad civil. Los gobiernos intercambian lo que ellos consideran mejores prácticas, incluidos los avances tecnológicos que han podido lograr y los procesos que han adoptado, y desarrollan formas de cooperación. Con frecuencia, esto incluirá la transferencia de tecnología o la capacitación del personal. Es posible que los procesos consultivos regionales a veces contribuyan a elaborar acuerdos bilaterales, regionales o transregionales. No obstante, dada la naturaleza oficiosa de estos mecanismos, no existe ningún registro detallado de las deliberaciones y, por lo tanto, la rendición de cuentas es difícil de supervisar. Por lo general, los procesos consultivos regionales no se centran en los derechos humanos, pese a que los derechos humanos figuran en el programa de

⁸ Véase www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/regional-processes-1/rcps-by-region.html.

algunos de esos procesos, incluidos el Proceso de Puebla y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.

73. Los procesos consultivos regionales proporcionan el mismo tipo de gobernanza oficiosa que el Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo, es decir, estructuras oficiosas que no pretenden producir cambios normativos ni novedades institucionales. Este tipo de enfoque no suele abarcar la complejidad de los problemas de la migración y puede dar lugar a la dilución de los criterios normativos y la ausencia de rendición de cuentas, seguimiento y supervisión, con lo que puede llegar a afectar negativamente a los derechos humanos de los migrantes.

74. Esto se demuestra, entre otras cosas, en el programa de muchos procesos consultivos regionales, que están muy centrados en las medidas encaminadas a controlar la migración mediante el cumplimiento estricto de normas relativas a las fronteras, la preferencia por los planes de migración circular precarios y la limitación de toda referencia a los derechos humanos al mínimo común denominador.

75. Los procesos consultivos regionales suelen caracterizarse por asimetrías de poder, por las cuales la mayoría de los países poderosos, a menudo los Estados de destino, dominan los debates. Algunos procesos son transregionales y reúnen a Estados procedentes de distintas regiones geográficas, por lo que la financiación, la capacitación y el conocimiento suelen proceder de fuera de la región. Los Estados implicados suelen tener distintos niveles de desarrollo y poder económico, de modo que se crea un nivel desigual para su poder de negociación.

76. Existen solapamientos importantes entre varios procesos consultivos regionales y esto se ha considerado insostenible desde una perspectiva política, financiera y de los recursos humanos⁹. Los solapamientos crean el riesgo de duplicación y contradicción, por lo que se requiere una mayor coordinación entre los distintos procesos. La mayoría de ellos no están relacionados entre sí y tienen distintos programas. En consecuencia, parece poco probable conseguir que se unan como un solo proceso global. No obstante, se han adoptado algunas iniciativas en coordinación entre los principales procesos consultivos regionales, incluidas las reuniones mundiales de sus Presidentes y secretarías organizadas en colaboración con la OIM¹⁰.

4. Iniciativas de migración bilaterales

77. La gobernanza bilateral de la migración va en aumento y, en particular, ha desempeñado un papel cada vez más importante en la reglamentación de la contratación y el empleo de los trabajadores migrantes entre los Estados de origen y los Estados receptores y con respecto a la repatriación de los migrantes en situación irregular. Los acuerdos bilaterales abarcan esferas como los visados, la readmisión, el intercambio de conocimientos, la migración laboral, la gestión de fronteras y el rescate en el mar. Estos acuerdos se suelen celebrar entre Estados vecinos, pero también entre Estados de distintas regiones. Un ejemplo son las asociaciones de

⁹ Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad, de 18 de noviembre de 2011.

¹⁰ www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/regional-processes-1/global-rcp-meetings.html.

movilidad de la Unión Europea, que comprenden declaraciones conjuntas, a menudo con acuerdos para la expedición de visados y la readmisión que se negocian simultáneamente. Como se señala en el informe de 2013 del Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos, los acuerdos de readmisión —que abarcan tanto a los nacionales del país de regreso como a los nacionales de terceros países que hayan usado el país de regreso como Estado de tránsito— a veces se usan como instrumento de negociación, se firman a cambio de la expedición o liberalización de visados para los nacionales del país de regreso y no suelen garantizar el respeto de los derechos humanos de los migrantes.

78. Se ha producido una proliferación de los agentes implicados en la gobernanza bilateral de la migración. Por ejemplo, los acuerdos bilaterales sobre la contratación de trabajadores migrantes en ocasiones implican a organismos privados. Los Estados deben supervisar de cerca a esos organismos a fin de asegurarse de que respeten plenamente los derechos humanos de los migrantes afectados. El Relator Especial desea recordar a los Estados que todos los acuerdos bilaterales deben defender estrictamente los derechos humanos de los migrantes y que deben garantizar la transparencia, la supervisión de la aplicación y el acceso efectivo de los migrantes a la justicia.

79. Los acuerdos bilaterales pueden ser complementos útiles de los enfoques regionales o mundiales, en particular para los países vecinos cuando existe un alto grado de movilidad. El Relator Especial señala los retos a la hora de garantizar la transparencia y la dimensión de los derechos humanos de los acuerdos bilaterales y de supervisar su repercusión en materia de derechos humanos, puesto que son formas de acuerdo privado entre los Estados y están sujetos a las asimetrías de poder ya mencionadas entre los Estados negociadores.

5. Gobernanza a nivel nacional

80. Las políticas de migración se formulan sobre todo a nivel nacional, pese a que la migración es un fenómeno transnacional por definición. La buena gobernanza a nivel nacional constituye, por tanto, la base para una cooperación más eficaz a nivel regional y mundial. Esto puede lograrse estableciendo un enfoque coherente a escala nacional, que aborde todas las etapas del proceso de migración, coordinado en el gobierno y desarrollado en amplia consulta con el sector privado, la sociedad civil y los propios migrantes¹¹. Los ministerios responsables de, entre otras esferas, la salud, la educación, el empleo, la infancia y las políticas sociales deberían participar plenamente en la formulación de las políticas de migración.

81. También es importante tener presente la gobernanza a nivel local, pues ahí es donde las autoridades suelen tener el contacto más directo con los migrantes. Por esta razón, es posible que las políticas locales tengan más base empírica que las políticas de ámbito nacional. Por ejemplo, algunas autoridades locales ofrecen acceso universal a la atención de la salud para los migrantes irregulares, a pesar de que esta no sea la política aplicable a nivel nacional, porque comprenden los beneficios que obtiene la comunidad local en cuanto a la reducción de los costos al ofrecer atención preventiva, en lugar de solo atención de emergencia, y mayor cohesión social.

¹¹ Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, “Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar”.

82. Si bien un cuerpo encargado del cumplimiento de las normas de inmigración que sea eficiente, posea la formación adecuada y tenga en cuenta los derechos humanos y las cuestiones de género es un componente importante de la autoridad del Estado, se deberían aplicar “cortafuegos” entre los servicios públicos (atención de la salud, educación, vivienda, inspección laboral y policía local) y el cuerpo de aplicación de la normativa sobre inmigración (en virtud de los cuales los primeros tendrían orden de no solicitar información sobre la situación de inmigración a menos que fuera imprescindible y este último no tendría acceso a la información recogida por los primeros en relación con la situación de inmigración), a fin de permitir que los migrantes puedan ejercer sus derechos sin miedo a ser detenidos o deportados. El concepto de “cortafuegos” no solo está en consonancia con el marco de los derechos humanos, sino que también redundaría en los intereses de los Estados, desde el punto de vista de, entre otros, la salud pública y la lucha contra la delincuencia.

83. Por otro lado, luchar contra la explotación laboral de los migrantes sancionando a los empleadores explotadores con frecuencia parece ser una obligación estatal todavía por cumplir, aunque contribuiría en gran medida a reducir el factor de atracción de la migración irregular y disminuiría el poder de los traficantes sobre los migrantes.

6. Repercusión a nivel mundial de la gobernanza regional y bilateral

84. Es posible que la gobernanza regional y bilateral de la migración provoque cambios a escala mundial, dado que fomenta la confianza entre los Estados. Entonces, las cuestiones debatidas a nivel bilateral o regional se podrían tratar a nivel mundial, en las Naciones Unidas o en el Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo. El Foro Mundial ha reconocido los procesos consultivos regionales y similares y ha alentado a sus participantes a presentar mejores prácticas y políticas que influyan en los debates mundiales, y a avanzar y adaptar los conocimientos obtenidos en los procesos.

85. Al mismo tiempo que los procesos bilaterales y regionales pueden contribuir a la gobernanza mundial de la migración, la gobernanza mundial también puede mejorar los procesos regionales y bilaterales si los Estados se ponen de acuerdo sobre las normas y prácticas mundiales y las trasladan a los niveles regional o bilateral.

86. Existen varias organizaciones regionales en el mundo con alguna forma de libre circulación para los ciudadanos de los Estados miembros de la organización. Se podría contemplar la posibilidad de que esas iniciativas se vincularan en algún momento, de modo que se amplíe la zona de libre circulación. No obstante, es imprescindible y necesario disponer de un marco de derechos humanos central en todos estos procesos.

D. Necesidad de una mejor gobernanza de la migración y de un marco institucional reforzado

87. Las razones por las que se carece de un marco institucional exhaustivo para la gobernanza mundial de la migración son complejas. Los Estados de origen y de destino no suelen tener una visión común de las cuestiones en juego, a pesar de que, si se gestionaran correctamente, todos ellos se beneficiarían de la migración. Los

Estados de destino suelen defender la necesidad de limitar la inmigración debido a los intereses económicos, aunque existen necesidades laborales en sus países que siguen sin cubrirse y a menudo no se reconocen. Además, los intereses aparentes en materia de seguridad suelen superar las consideraciones de los derechos humanos por parte de los Estados, a pesar de que la abrumadora mayoría de los migrantes, incluidos los que cruzan las fronteras de forma irregular, no suponen ninguna amenaza para la seguridad. El Relator Especial cree que algunas de las razones subyacentes de que los Estados no quieran implicarse más en la gobernanza mundial de la migración se deben a la presión política a nivel nacional y al discurso populista contra la inmigración, que está cada vez más presente en los países de todo el mundo.

88. La migración no solo beneficia a los Estados de origen, por ejemplo, a efectos de las remesas y la transferencia de conocimientos sociales y culturales, sino también a los Estados de destino, que suelen tener escasez de mano de obra y dependen de los trabajadores migratorios, de alta y baja cualificación, así como en cuanto a la diversidad cultural y el intercambio de conocimientos, entre otras ventajas. Si los Estados acordaran cooperar más en la gobernanza de la migración, podrían aprovechar al máximo estos beneficios y redistribuirlos mejor. Esta cooperación no impediría que los Estados determinaran el número de trabajadores migratorios, como ya se ha señalado en relación con el sistema de la Unión Europea.

89. La migración es una de las principales manifestaciones de la globalización, que no puede gestionarse de forma unilateral mediante políticas de migración nacionales. La cooperación internacional es necesaria para lograr los objetivos normativos nacionales. No cabe duda de que todos los Estados se beneficiarán de un marco reforzado sobre la gobernanza mundial de la migración. Ningún Estado puede, por sí solo, ni siquiera en conjunto con otros Estados mediante la cooperación bilateral o regional, debatir la migración de forma exhaustiva. El Relator Especial observa que la reticencia de los Estados a fortalecer la gobernanza de la migración parece basarse en la idea equivocada de que esto limitará su soberanía.

90. Los Estados tienen competencia para determinar quién entra y se queda en su territorio. Más gobernanza no significa renunciar a esta soberanía. Al contrario, los Estados tendrían más control si hubiera más gobernanza de la migración. Más gobernanza simplemente significa mejorar la coordinación y la cooperación entre los Estados, lo que llevaría a una migración mejor regulada que respetaría mejor la dimensión de los derechos humanos, de modo que se protegería aún más a los Estados de las acusaciones de violaciones de los derechos humanos de los migrantes. A medida que el alcance y las complejidades de la migración siguen aumentando, la alternativa a una gobernanza mundial más sólida de la migración es un sistema apenas reglamentado con una serie de agentes descoordinados, incluidos los del sector privado. Una mayor gobernanza de la migración también ayudaría a los Estados a luchar contra la explotación de los migrantes por parte de, entre otros, los tratantes, los traficantes, las agencias de contratación y los empleadores sin escrúpulos.

91. El Relator Especial opina que la soberanía se verá más limitada por una gobernanza mundial de la migración insuficiente, que, de hecho, facilitará el papel de otros agentes, como, por ejemplo, los traficantes y los empleadores que explotan a los migrantes. En la actualidad, los propios migrantes, a menudo con la ayuda de

los traficantes de migrantes, cruzan las fronteras sean cuales fueren las políticas estatales. Migran de forma irregular debido a la falta de vías legales para la migración y, sobre todo, como respuesta a las necesidades no reconocidas del mercado laboral, ya que los migrantes a menudo desean ocupar los puestos de trabajo “sucios, difíciles y peligrosos” que los nacionales no aceptarían por los salarios de explotación que ofrecen los empleadores sin escrúpulos. Si los Estados reconocieran sus necesidades laborales, incluidas las del trabajo que requiere baja cualificación, y abrieran más vías de migración regular, esto daría lugar a que menos migrantes cruzaran las fronteras de forma irregular y a menos tráfico de migrantes, menos pérdidas de vidas en las fronteras, menos explotación laboral y menos violaciones de los derechos de los migrantes. Los Estados seguirían teniendo la soberanía para decidir el número de migrantes que desean admitir. De esta forma, debería considerarse que la gobernanza mundial de la migración reivindica la soberanía, no la cede¹².

92. Como afirma la Comisión Europea, la migración gestionada de forma deficiente tiene efectos perjudiciales. Promover una gobernanza de la migración efectiva es esencial para maximizar los efectos positivos y reducir al mínimo los efectos negativos de la migración en el desarrollo. En ausencia de una gobernanza efectiva, los costos de la migración pueden ser significativos¹³.

E. Necesidad de que el marco institucional se base en las Naciones Unidas

93. Al Relator Especial le preocupa que los diálogos sobre la migración a menudo se celebren fuera de los marcos de las Naciones Unidas y de los derechos humanos internacionales, y que se centren en los aspectos políticos y de desarrollo económico de la migración, sin integrar adecuadamente las preocupaciones sobre los derechos humanos. Asimismo, le preocupa la falta de responsabilidad del Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo y los procesos consultivos regionales debido a la ausencia de registros detallados de las deliberaciones. Aunque observa que el Foro Mundial y los procesos consultivos regionales pueden ser foros útiles para celebrar debates oficiosos entre los Estados, esto no basta para producir mejoras o cambios significativos en relación con la gobernanza mundial de la migración. Por lo tanto, el Relator Especial está convencido de que es necesario que exista un marco institucional reforzado además de estos foros oficiosos. El número de migrantes internacionales está aumentando y una cantidad cada vez mayor de migrantes vulnerables sufren malos tratos y son explotados, tanto en los países de tránsito como en los de destino. Además, es probable que la globalización aumente la magnitud de la migración internacional, que ya es bastante importante, pues se calcula que asciende a más de 232 millones de migrantes internacionales en el mundo.

94. Una mayor implicación por parte de las Naciones Unidas en el debate mundial sobre la migración parece difícil de lograr mientras el Foro Mundial sobre la

¹² Kathleen Newland, “The governance of international migration: mechanisms, processes and institutions”, documento elaborado para el Programa de Análisis de Políticas e Investigación de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, septiembre de 2005.

¹³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración, 21 de mayo de 2013.

Migración y el Desarrollo siga siendo el principal foro internacional para debatir la migración en calidad de proceso oficioso, no vinculante, voluntario y dirigido por los gobiernos centrado en la migración y el desarrollo, sin conceder la atención que corresponde a los derechos humanos de los migrantes. Por lo tanto, es necesario situar el diálogo sobre la migración en el marco de las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas desempeñan una función importante como foro para la colaboración internacional, con los derechos humanos como uno de sus pilares: la Organización es capaz de abarcar la complejidad extrema de los movimientos migratorios en todas sus dimensiones. Crear un nuevo marco institucional basado en las Naciones Unidas no impediría que los acuerdos, los procesos o las organizaciones regionales o bilaterales fuera de las Naciones Unidas también se ocuparan de la migración.

F. Beneficios de un marco de derechos humanos para la gobernanza mundial de la migración

95. La migración es multidimensional y con frecuencia se conceptualiza junto con otros aspectos de la globalización. No obstante, quienes resultan más afectados por la migración son los propios migrantes, que son seres humanos con derechos humanos inalienables, y todos los Estados están obligados a respetar la Declaración Universal de Derechos Humanos y todos los tratados de derechos humanos y normas laborales internacionales de que sean parte. Por lo tanto, la migración no se puede conceptualizar sin los derechos humanos y todo marco para la gobernanza de la migración debe tener en consideración debidamente los derechos humanos de los migrantes.

96. La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales declaró que el componente de los derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas debía usarse con mayor eficacia como medio para fortalecer el marco jurídico y normativo de la migración internacional y para garantizar la protección de los derechos de los migrantes¹¹. Además, los participantes en el Diálogo de alto nivel celebrado en 2006 reconocieron que la migración internacional, el desarrollo y los derechos humanos eran temas que estaban estrechamente relacionados entre sí (A/61/515).

97. La mayoría de los Estados reconocen a los refugiados y el principio de no devolución. Sin embargo, muchos migrantes también tienen necesidades de protección y simplemente no se les puede rechazar como meros “migrantes por razones económicas”: es posible que se vean obligados a migrar para escapar de la pobreza, la violencia generalizada, el conflicto armado o los efectos del cambio climático (véase A/68/283). Algunos correrán el riesgo de ser sometidos a torturas u otras violaciones graves de los derechos humanos si regresan a su país de origen. Muchos migrantes migran como resultado de una combinación compleja y, a menudo, variable de razones voluntarias y obligatorias para desplazarse.

98. En la práctica, los migrantes con frecuencia no pueden disfrutar de sus derechos. En particular, los migrantes irregulares suelen tener miedo de exigir el acceso a sus derechos o denunciar abusos porque temen su detección, detención y deportación.

99. Proteger los derechos humanos de los migrantes es beneficioso para los Estados, ya que permite que los migrantes se vuelvan más productivos desde el punto de vista económico. Como ya puso de relieve el Grupo Mundial sobre Migración en su declaración de 30 de septiembre de 2010 sobre los derechos humanos de los migrantes en situación irregular, la protección de estos derechos no es solo una obligación legal; es, además, una cuestión de interés público que está intrínsecamente relacionada con el desarrollo humano.

G. Posibles modelos futuros de gobernanza mundial de la migración

100. Cualquier modelo futuro de gobernanza mundial de la migración debería integrar varias funciones, entre ellas la fijación de normas y la supervisión normativa; la creación de capacidad y la asistencia técnica; una plataforma para el diálogo, la colaboración y la facilitación política; y el desarrollo de una base de conocimientos o de capacidad por medio de datos, indicadores y actividades de difusión. En la actualidad, un amplio abanico de entidades se encargan de estas funciones, tanto dentro como fuera del marco de las Naciones Unidas.

101. Se han propuesto distintos modelos para la futura gobernanza mundial de la migración. La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales considera que a más largo plazo se necesitará una reorganización fundamental de la arquitectura institucional relativa a la migración internacional, tanto para agrupar las dispares funciones relacionadas con la migración de los organismos de las Naciones Unidas y otros organismos dentro de una sola organización como para responder a las nuevas y complejas realidades de la migración internacional. El Relator Especial ha evaluado las opciones mencionadas por la Comisión Mundial, incluidos la creación de un nuevo organismo, posiblemente fusionando la OIM y el ACNUR; el nombramiento de un organismo principal, como por ejemplo el ACNUR o la OIT; y la integración de la OIM en el sistema de las Naciones Unidas. Asimismo, ha considerado otras medidas para fortalecer el marco institucional actual.

1. Nueva organización de las Naciones Unidas

102. Se han formulado propuestas para establecer una nueva organización de las Naciones Unidas con un mandato específico sobre la migración internacional. Debido a los importantes recursos que requeriría, no es muy probable que los Estados acepten esta idea en un futuro próximo.

103. En lugar de crear un organismo totalmente nuevo, se ha propuesto la creación de un organismo fusionando la OIM y el ACNUR. Ambas organizaciones ya cooperan estrechamente. Sin embargo, parece complicado conseguir una fusión mientras el ACNUR sea un organismo de las Naciones Unidas con un mandato de protección basado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y la OIM no forme parte del sistema de las Naciones Unidas ni tenga un mandato de protección.

2. Ampliar el mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para que abarque a todos los migrantes

104. Como alternativa a la fusión de la OIM y el ACNUR, que parece difícil, una opción que se ha debatido consiste en ampliar el mandato del ACNUR para que abarque a todos los migrantes. El mandato de este organismo actualmente se limita a los solicitantes de asilo y los refugiados, los apátridas y los desplazados internos. El hecho de disponer de una entidad de las Naciones Unidas que se ocupe de los refugiados y de ninguna entidad que se dedique exclusivamente a los migrantes ha dado lugar a que se desatiendan los derechos de los migrantes, a los que a veces se menciona como “meros migrantes” o “migrantes por razones económicas” sin ninguna necesidad de protección, aunque esto no suele ser así.

105. Aunque ampliar el mandato del organismo de los refugiados sería bastante lógico, cabe temer que, si esto pasara, los migrantes no recibirían la misma atención que se presta a los refugiados, puesto que el ACNUR ya ha desarrollado conocimientos especializados en su labor con los refugiados durante más de 60 años y la base normativa de su labor es la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Por el contrario, también podría temerse que ampliar el mandato del ACNUR restara valor a su importante mandato de protección de los refugiados.

3. Crear un organismo principal sobre la migración

106. En la actualidad no existe ningún organismo principal dedicado a la migración, ni dentro ni fuera del sistema de las Naciones Unidas. Mientras que el mandato del ACNUR no abarque a todos los migrantes, no sería conveniente nombrarlo como organismo principal para la migración.

107. La OIT tiene el mandato constitucional de proteger a los trabajadores migratorios y dedica gran parte de su labor a la migración laboral. A pesar de que muchas personas cruzan las fronteras para buscar un trabajo decente y medios de vida, no todos los migrantes son trabajadores migratorios y los migrantes tienen derechos y necesidades que se extienden más allá de los derechos relacionados con el trabajo. Esto dificultaría que la OIT adoptara un enfoque holístico de la migración más allá de la migración laboral.

108. El ACNUR tiene un mandato sólido en relación con los derechos humanos de los migrantes. No obstante, actualmente la Oficina cuenta con recursos humanos y financieros limitados para llevar a cabo su mandato.

4. Integrar la Organización Internacional para las Migraciones en las Naciones Unidas, con un mandato revisado

109. La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales señaló en su informe que parecería lógico que la OIM llegara a formar parte del sistema de las Naciones Unidas a fin de mantener la coherencia y la uniformidad dentro del sistema multilateral.

110. La OIM ya trabaja en estrecha colaboración con las Naciones Unidas, incluso como miembro del Grupo Mundial sobre Migración, y forma parte de muchos equipos de las Naciones Unidas en los países. Por lo tanto, integrar la OIM en las Naciones Unidas parece una forma eficaz de crear una organización de las Naciones Unidas dedicada a la migración.

111. Integrar la OIM en las Naciones Unidas también podría dar lugar a que la OIM adoptara un papel más positivo, que incluyera hacer que la organización se responsabilizara de cualquier violación de los derechos humanos en la que estuviese implicada en relación con, entre otras cosas, la detención y la repatriación de los migrantes.

112. No obstante, para incluir a la OIM en las Naciones Unidas, su mandato debería revisarse de forma considerable, con una base sólida en el marco internacional de derechos humanos, y todo su personal, incluido el de todas las presencias sobre el terreno, debería someterse a una capacitación adecuada en este sentido. Sería necesario que la OIM recibiera un mandato jurídico de protección y se guiara por los principales tratados internacionales de derechos humanos, incluida la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, y en su Constitución tendrían que integrarse los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. También sería importante que la OIM tuviera entre sus miembros a países clave que ahora mismo son Estados observadores.

113. Además, la OIM debería asegurarse de que, tanto en la teoría como en la práctica, no realiza ni realizará actividades que contravengan las normas internacionales de derechos humanos ni los principios de la Carta. Por lo tanto, debería cesar toda actividad relacionada con la construcción y el funcionamiento de los centros de detención. En su lugar, el Relator Especial insta a la OIM a poner en funcionamiento alternativas a la detención (véase A/HRC/20/24). La OIM también debería asegurarse de que todos sus programas de repatriación voluntaria asistida sean realmente voluntarios y se lleven a cabo cumpliendo estrictamente las normas de derechos humanos.

114. Además, la OIM debería disponer de financiación previsible, en lugar de financiación vinculada a los proyectos y proporcionada por los Estados para tareas específicas. En la actualidad, más del 97% de la financiación de la OIM consiste en contribuciones voluntarias para proyectos: en consecuencia, los Estados donantes influyen mucho al determinar la labor y las prioridades de la organización.

115. El Relator Especial considera que merece la pena debatir más a fondo la propuesta de integrar a la OIM en el sistema de las Naciones Unidas, teniendo en consideración las cuestiones planteadas anteriormente. Sin embargo, se debería evitar cualquier solución a medio camino que implicara otorgar a la OIM la función de organismo principal, ya sea dentro o fuera del sistema de las Naciones Unidas, pero sin insistir en el desarrollo de un mandato de protección adecuado. Asimismo, si la OIM se tuviera que integrar en el sistema de las Naciones Unidas y se le confiara un mandato de protección, todavía sería necesario coordinar su labor con la de todos los demás organismos y entidades pertinentes de las Naciones Unidas que trabajan en la esfera de la migración, como son el ACNUDH, el ACNUR, la OIT y el UNICEF.

116. La Constitución de la OIM le otorga un mandato relativamente limitado en materia de migración, y una nueva organización de las Naciones Unidas para la migración debería convertirse en la organización principal sobre migración con arreglo a un mandato jurídico de protección o de derechos humanos. Disolver la OIM y trasladar sus funciones a este nuevo organismo más amplio es, por tanto, otra posibilidad que debe tenerse en cuenta.

5. Medidas para fortalecer el marco institucional actual

117. No es realista pensar que se vaya a llegar pronto a un acuerdo sobre un nuevo marco institucional para la migración dentro de las Naciones Unidas. Mientras tanto, es necesario considerar medidas encaminadas a fortalecer el marco institucional actual. Esto podría lograrse, entre otras cosas, celebrando diálogos de alto nivel con más frecuencia. En el proyecto de resolución de la Segunda Comisión de la Asamblea General en 2012 se establecía que cada tres años debía celebrarse un diálogo de alto nivel. Lamentablemente, esa propuesta no se incluyó en el texto final de la resolución.

118. Como se propone en el informe del ACNUDH titulado “Migration and human rights: improving human rights-based governance of international migration”, la creación dentro de las Naciones Unidas de una plataforma permanente sobre los derechos humanos de los migrantes permitiría la interacción sistemática entre todas las partes interesadas pertinentes (incluidos los Estados Miembros, los organismos del Grupo Mundial sobre Migración, otras organizaciones internacionales y regionales, la sociedad civil y los propios migrantes) acerca de una gran variedad de cuestiones intersectoriales en materia de derechos humanos y migración.

119. Por otro lado, se debería simplificar aún más la labor del Grupo Mundial sobre Migración y se debería reforzar su marco de derechos humanos. El mandato del ACNUDH y sus conocimientos operacionales sobre migración y derechos humanos en este sentido son de vital importancia.

120. También se han formulado propuestas para integrar el Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo dentro de las Naciones Unidas. Esta opción no parece ser muy realista para un futuro próximo. El Relator Especial considera que, si fuera posible celebrar un diálogo de alto nivel con mayor frecuencia, por ejemplo, cada tres años, el Foro Mundial podría complementar este proceso de las Naciones Unidas y ofrecer a los Estados la oportunidad de debatir de forma oficiosa fuera del entorno de las Naciones Unidas.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

121. **La gobernanza de la migración se está volviendo cada vez más oficiosa, ad hoc, no vinculante y dirigida por los Estados, y queda en gran medida fuera del marco de las Naciones Unidas, en foros como el Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo y los procesos consultivos regionales. Esto lleva a una ausencia de rendición de cuentas, seguimiento y supervisión y a la falta de una relación con los mecanismos de vigilancia normativa oficiales que se encuentran establecidos dentro de las Naciones Unidas.**

122. **En consecuencia, es necesario potenciar la dimensión de los derechos humanos de la gobernanza mundial de la migración, en especial desde el punto de vista de la rendición de cuentas, y devolverla a las Naciones Unidas, mediante, entre otras cosas, la creación de un marco institucional sobre la migración basado en las Naciones Unidas. Se han demostrado una evolución y un interés considerables durante el último decenio a efectos de los dos Diálogos de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo, la creación del**

Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo y el Grupo Mundial sobre Migración y el reciente aumento del número de miembros de la OIM, además del desarrollo de iniciativas regionales, a través tanto de organizaciones regionales como de procesos consultivos regionales. Por lo tanto, al parecer, se reconoce en cierta medida la necesidad de más gobernanza de la migración.

123. Los Estados pueden asumir el compromiso de mayor gobernanza de la migración al mismo tiempo que mantienen su soberanía con respecto a decidir quién entra y se queda en su territorio.

124. Una mejor gobernanza mundial de la migración beneficiaría a todos los Estados porque estos no pueden afrontar un fenómeno mundial tan solo de forma unilateral o bilateral, ni siquiera regional. La mejora de la gobernanza permitiría que los Estados compartieran mejor las responsabilidades relacionadas con la migración. Si bien el Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo proporciona una plataforma útil para los debates oficiales entre Estados, no debería verse como sustituto de los debates sobre la migración en las Naciones Unidas. Una mayor frecuencia de los diálogos de alto nivel también daría lugar a que se formaran vínculos y sinergias más estrechos entre los debates dentro de las Naciones Unidas y los debates fuera de la Organización.

125. El creciente número de procesos consultivos regionales puede contribuir al fomento de la confianza, pero también a que surjan duplicaciones y contradicciones. Si bien la cooperación bilateral y regional, en particular mediante procesos de este tipo, organizaciones regionales y acuerdos bilaterales, puede contribuir a la coherencia de la gobernanza mundial de la migración, estas iniciativas deben tener totalmente en consideración el respeto de los derechos humanos de los migrantes y, en este sentido, deberían ser transparentes y disponer de mecanismos eficaces de seguimiento y rendición de cuentas.

126. Siempre debe considerarse a los migrantes, ante todo, seres humanos con derechos humanos inherentes, en lugar de agentes de desarrollo. A este respecto, es necesario un marco de derechos humanos para la gobernanza mundial de la migración. Solo cuando la migración se conciba desde el punto de vista de los derechos humanos podrá desarrollar su potencial para facilitar el desarrollo humano. Por eso, el marco universal de derechos humanos debe orientar toda la cooperación y la programación para el desarrollo en todas las partes del sistema de las Naciones Unidas relacionadas con la migración

B. Recomendaciones

1. Recomendaciones a los Estados

127. Todos los Estados deberían establecer políticas nacionales sobre migración que sean coherentes y exhaustivas y estén basadas en los derechos humanos. Estas políticas deberían abordar los factores de atracción para la migración irregular, a saber, la necesidad no reconocida de trabajadores migrantes en los Estados de destino, incluida la necesidad de trabajadores con poca cualificación, y la correspondiente necesidad de abrir una mayor cantidad de canales regulares de migración, lo cual provocaría menos casos de migración irregular, menos tráfico de migrantes y menos explotación de migrantes

irregulares y haría que se perdieran menos vidas. A este respecto, los Estados deben asegurarse de que se sancione a los “empleadores irregulares”, se castigue la explotación laboral y de que los migrantes, incluidos los migrantes en situación irregular, tengan acceso a las cortes y los tribunales nacionales, los cuales deberían aplicar eficazmente los tratados internacionales de derechos humanos al conceder la reparación que corresponda. Los Estados deberían introducir un “cortafuegos” entre los servicios públicos y el cuerpo encargado del cumplimiento de las normas de inmigración y mejorar la recogida de datos e indicadores en todas las esferas relativas a la migración, a fin de adoptar decisiones bien fundadas en materia de políticas.

128. Los Estados deben asegurarse de que los acuerdos bilaterales relacionados con los migrantes, además de los mecanismos de cooperación regionales y transregionales, como son los procesos consultivos regionales, sean transparentes, garanticen los derechos humanos de los migrantes y aseguren la rendición de cuentas.

129. Los Estados deberían reconocer la necesidad de que en las Naciones Unidas exista un marco institucional para la migración que sea más sólido y esté basado en los derechos humanos. Esto, a su vez, podría tener un efecto positivo en la gobernanza oficiosa de la migración fuera de las Naciones Unidas, especialmente en el Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo y los procesos consultivos regionales. En este sentido, el Relator Especial insta a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas a considerar la posibilidad de crear una nueva organización con un mandato específico sobre la migración internacional. Esto podría lograrse, entre otros procedimientos, mediante la integración de la OIM en el sistema de las Naciones Unidas. No obstante, el Relator Especial tiene presente que esto requeriría que la OIM recibiera un mandato revisado que incluyera como base la protección de los derechos humanos de todos los migrantes. Además, el nuevo organismo “basado en la OIM” debería disponer de suficientes recursos que no estén orientados a los proyectos únicamente.

130. Los Estados deberían considerar la ratificación de todos los tratados fundamentales de derechos humanos de las Naciones Unidas que todavía no hayan ratificado, como, por ejemplo, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, al igual que otros tratados pertinentes, entre ellos los convenios de la OIT, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y la Convención para reducir los casos de apatridia.

131. Los Estados deberían asegurarse de que los derechos humanos de los migrantes se incluyan en la agenda para el desarrollo después de 2015.

a) Recomendaciones en relación con el Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional

132. El Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional que se celebrará en 2013 será un momento importante para reflexionar sobre la incorporación de los derechos humanos en todos los aspectos del debate sobre la migración.

133. Los Estados deberían considerar que se celebren diálogos de alto nivel con mayor frecuencia, por ejemplo, cada tres años, y estos diálogos deberían ser

interactivos, estar orientados a la adopción de medidas y disponer cada uno de ellos de un documento final negociado y basado en los derechos.

134. Los derechos humanos deben ser una cuestión intersectorial en la que se inspiren todos los debates del Diálogo de alto nivel y los Estados deberían considerar el planteamiento de los temas siguientes:

a) La despenalización de la entrada y la permanencia irregulares, que nunca deberían considerarse delitos penales;

b) El abandono de la detención como instrumento para abordar la migración irregular y el desarrollo de alternativas a la detención;

c) Las medidas para asegurar la sensibilización con respecto a los derechos humanos de los migrantes;

d) Las medidas para luchar contra la xenofobia y la violencia xenófoba contra los migrantes;

e) Las medidas para asegurar la protección eficaz de los derechos humanos de los niños en los Estados de tránsito y de destino;

f) Las medidas para velar por el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales, en especial el derecho a la educación, la salud, la seguridad social y una vivienda adecuada, y los derechos laborales, en el caso de todos los migrantes, incluidos los migrantes irregulares;

g) Las medidas para asegurar los derechos humanos de los migrantes en las fronteras, tanto a su entrada como durante los procedimientos de expulsión;

h) Las medidas para garantizar que los migrantes tengan acceso efectivo a mecanismos que les permitan recurrir a instituciones independientes en relación con todas las violaciones de los derechos humanos que afronten.

b) Recomendaciones en relación con el Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo

135. Los Estados deberían definir conclusiones más concretas de las reuniones del Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo y, en este sentido, estudiar la aprobación de un documento final en cada reunión y establecer un mecanismo para el seguimiento y la supervisión de la aplicación de las recomendaciones del Foro Mundial.

136. Los Estados deberían considerar que se refuerce la participación de la sociedad civil en el Foro Mundial.

137. El Foro Mundial debería centrarse más en los derechos humanos, con mesas redondas dedicadas específicamente a las cuestiones pertinentes de derechos humanos, como, por ejemplo, los derechos de los migrantes en situación irregular, e incorporar los derechos humanos de los migrantes en toda su labor.

138. El Foro Mundial también debería considerar temas de debate relativos a la migración en general, sin que se enfoquen necesariamente desde la perspectiva del desarrollo.

139. El Foro Mundial debería basarse más en los conocimientos especializados del Grupo Mundial sobre Migración (incluido el ACNUDH) y se debería invitar a los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas a formar parte del programa del Foro Mundial de un modo regular.

2. Recomendaciones al Consejo de Derechos Humanos

140. El Relator Especial insta al Consejo de Derechos Humanos a incorporar los derechos humanos de los migrantes en toda su labor, siempre que proceda, y a tratar los derechos humanos de los migrantes en todas sus mesas redondas anuales sobre los derechos del niño y de la mujer, entre otros.

141. El Consejo de Derechos Humanos debería considerar la celebración de una mesa redonda anual sobre los derechos humanos de los migrantes, que se centrara en un tema diferente cada año.

3. Recomendaciones al Secretario General

142. El Relator Especial insta al Secretario General a mostrar una visión clara y un liderazgo firme en materia de migración y a promover la agenda migratoria en las Naciones Unidas, concediéndole más visibilidad y velando por la adopción de un marco de derechos humanos para la migración dentro del sistema de las Naciones Unidas.

143. El Secretario General debería poner todo su empeño en fortalecer el Grupo Mundial sobre Migración mediante su liderazgo y orientación, en especial el papel del Grupo en relación con los derechos humanos de los migrantes