



Asamblea General

Distr. general
7 de agosto de 2014
Español
Original: inglés

Sexagésimo noveno período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional*

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

Promoción y protección de los derechos humanos, incluidos medios para promover los derechos humanos de los migrantes

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la resolución [68/179](#) de la Asamblea General. En esa resolución, la Asamblea solicitó al Secretario General que en su sexagésimo noveno período de sesiones le presentara un informe sobre la aplicación de la resolución que incluyera un análisis de las formas de promover y proteger los derechos de los niños migrantes, en particular en el caso de los niños migrantes no acompañados y de los niños separados de sus familias.

En respuesta a una nota verbal enviada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en nombre del Secretario General en que se solicitaba información sobre la aplicación de la resolución, se recibieron comunicaciones escritas de Estados, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales.

El informe, que contiene un análisis de las formas de promover y proteger los derechos de los niños migrantes, en particular en el caso de los niños migrantes no acompañados y de los niños separados de sus familias, se centra especialmente en los riesgos que afrontan los adolescentes. En el informe también se tratan problemas y prácticas recientes en materia de promoción y protección de los derechos humanos de todos los migrantes en las fronteras internacionales.

* [A/69/150](#).



I. Introducción

1. En su resolución 68/179, la Asamblea General solicitó al Secretario General que en su sexagésimo noveno período de sesiones le presentara un informe sobre la aplicación de la resolución que incluyera un análisis de las formas de promover y proteger los derechos de los niños migrantes, en particular en el caso de los niños migrantes no acompañados y de los niños separados de sus familias. En el párrafo 4 c) de la resolución, la Asamblea solicitó también a los Estados que adoptaran medidas concretas para prevenir la violación de los derechos humanos de los migrantes en tránsito, particularmente en puertos y aeropuertos y en las fronteras y los puestos de control de inmigración, y que capacitaran a los funcionarios públicos que trabajaran en esos servicios y en las zonas fronterizas para que los migrantes fuesen tratados con respeto y de conformidad con la ley.

2. En respuesta a una nota verbal enviada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en nombre del Secretario General en la que se solicitaba información sobre la aplicación de la resolución 68/179, se recibieron comunicaciones por escrito de Estados y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales¹.

3. El presente informe se centra en los problemas de derechos humanos que afrontan los adolescentes no acompañados y los niños separados de sus familias (secc. II). En la sección III se examinan las violaciones y los abusos de que son objeto los migrantes en las fronteras internacionales y se examinan las nuevas prácticas destinadas a promover y proteger sus derechos humanos. En la última parte (secc. IV) se presentan las conclusiones y recomendaciones.

II. Promoción y protección de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes migrantes

4. Se calcula que, en el mundo entero, hay 35 millones de migrantes internacionales menores de 20 años, y 11 millones tienen entre 15 y 19 años de edad². En todo caso, la falta de criterios homogéneos para la recopilación de estadísticas en los distintos países y la dificultad que supone reunir datos sobre los niños y los adolescentes migrantes en una situación irregular hace difícil formarse una idea más precisa de este aspecto de la migración. Aun cuando se dispone de datos sobre las poblaciones y las corrientes migratorias, estos no están debidamente desglosados y rara vez aportan información sobre la situación de los derechos humanos de estas personas.

5. Los niños y los adolescentes migrantes, en particular los que se encuentran en situación irregular, están expuestos a sufrir violaciones y abusos graves de los derechos humanos en distintos momentos de su viaje.

¹ El texto de la mayoría de las comunicaciones recibidas puede consultarse en www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/WSReportGA69.aspx.

² Naciones Unidas y otros, "Facts and figures: international migrant children and adolescents (0-19 years)", septiembre de 2013. Puede consultarse en: www.un.org/esa/population/migration/documents/Factsheet%20Children%20and%20Adolescent%20Migrants%2009062013.pdf.

A. Marco normativo³

6. En virtud de lo dispuesto en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, todos los seres humanos tienen derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, sin discriminación de ninguna índole, incluso en lo que respecta a su estatus migratorio.

7. Todos los tratados de derechos humanos contienen disposiciones al respecto, pero la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares revisten una importancia particular. La Convención sobre los Derechos del Niño protege los derechos de “todo ser humano menor de dieciocho años de edad” (art. 1), independientemente de su estatus. En la Convención se enumeran una serie de derechos de los niños y los adolescentes migrantes, como el derecho a ser inscriptos inmediatamente después de nacer, el derecho a la reunificación familiar, el derecho a la protección contra la violencia y los malos tratos, el derecho al acceso a la salud y la educación y al descanso y el esparcimiento, el derecho a la protección contra la explotación, el derecho a la protección contra el trabajo infantil y el derecho a la protección contra el abuso sexual. También se establecen cuatro principios fundamentales, a saber: el principio de no discriminación⁴; el interés superior del niño; el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo; y el derecho de los niños a expresar sus opiniones y a que estas se tengan en cuenta.

8. Con arreglo al artículo 3 1), el interés superior del niño ha de ser una consideración primordial en todas las medidas que el Estado o las instituciones privadas adopten en relación con la infancia⁵. El Comité de los Derechos del Niño, en su día de debate general sobre los derechos del niño en el contexto de la migración internacional, celebrado el 28 de septiembre de 2012, recomendó que los

³ El marco normativo incluye los siguientes instrumentos: la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; convenciones pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951; la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954; la Convención para Reducir los Casos de Apatridia, de 1961; la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; 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; 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; los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949; la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares; el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar; el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos; la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar; y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

⁴ En la Argentina, la ley garantiza un trato no discriminatorio.

⁵ En Egipto, el principio del interés superior del niño está consagrado en la Constitución.

Estados establecieran claramente en sus leyes, políticas y prácticas, incluso las relativas a la migración, que el interés superior del niño es prioritario^{6, 7}.

9. El Comité de los Derechos del Niño, en su observación general núm. 6, relativa al trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, establece que los Estados han de tomar todas las disposiciones necesarias para identificar a los menores, procurar su localización y designar a un tutor para garantizar el respeto del interés superior de los menores (párrs. 13 y 21)⁸. El Comité también recomienda que los Estados velen por que los derechos consagrados en la Convención se garanticen a todos los menores sometidos a la jurisdicción del Estado, con independencia de su situación en términos de inmigración (párr. 12).

10. Por otra parte, los Estados deben llevar a cabo evaluaciones y estudios del interés superior del niño en cada etapa de los procesos migratorios y en todas las decisiones relativas a ellos, poner fin a la detención de los niños por motivos relacionados con su estatus migratorio y adoptar alternativas a la detención⁹.

11. La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares prohíbe la confiscación o destrucción de documentos de identidad y las expulsiones colectivas, y subraya el derecho de los migrantes a la protección y la asistencia de las autoridades consulares o diplomáticas. Además, destaca en particular el derecho de los migrantes a la educación y a la salud, entre otros.

12. Entre los convenios de la Organización Internacional del Trabajo relativos a la situación de los trabajadores migrantes cabe mencionar el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Revisado), 1949 (Núm. 97) y el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias), 1975 (Núm. 143). Estos dos convenios establecen normas relativas a la igualdad de trato de los trabajadores migrantes en situación regular con respecto a los nacionales del Estado parte y la edad mínima de admisión al empleo, el aprendizaje y la formación. Existen otros dos convenios en materia de protección de los derechos de los niños y el trabajo, a saber: el Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (Núm. 138), en que los Estados se comprometen a abolir el trabajo infantil y a elevar la edad mínima de admisión al empleo, y el Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (Núm. 182), en que se exhorta a los Estados partes a adoptar medidas para prohibir y eliminar las peores formas de trabajo infantil, incluidas todas las formas de esclavitud, trata de niños, servidumbre por deudas, prostitución y trabajo peligroso.

13. A pesar de la existencia de un marco internacional de derechos humanos, los niños y los adolescentes migrantes corren graves riesgos de ser víctima de

⁶ Informe del día de debate general sobre los derechos del niño en el contexto de la migración internacional celebrado en 2012, párr. 73. Puede consultarse en: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf.

⁷ En México, la Ley de Inmigración establece que la unidad de la familia y el interés superior del niño son los criterios prioritarios para la admisión y la residencia en el país.

⁸ En Alemania, la Oficina para el Bienestar de la Juventud nombra a un tutor que represente a los menores no acompañados en todos los asuntos relacionados con la residencia y el asilo. En México, los oficiales de protección de la infancia se encargan de proteger la integridad y los derechos de los niños no acompañados.

⁹ Informe del día de debate general de 2012, párrs. 72, 78 y 79.

violaciones y abusos de los derechos humanos. Las leyes, políticas y prácticas en materia de migración no suelen integrar un enfoque que respete los derechos del niño y el principio del interés superior del niño no se tiene en cuenta en las decisiones relativas a las políticas en materia de gobernanza de la migración aplicables a la detención, la deportación, las restricciones al acceso a los servicios básicos y la reunificación familiar.

B. Problemas en relación con los derechos humanos

1. Determinación de la edad

14. Según lo que dispongan las políticas nacionales de inmigración, si no hay documentos que prueben la edad del niño, la niña o el adolescente migrante, esta puede llegar a determinarse de manera arbitraria. En esos casos, los Estados suelen recurrir, entre otros métodos para calcular la edad, a exámenes físicos, como pruebas radiológicas y otras formas de determinar el desarrollo óseo. Sin embargo, además de ser invasivos, estos métodos pueden ser inexactos y, por lo tanto, insuficientes para el propósito. Cualquier error en este sentido puede tener consecuencias profundas para el niño, ya que lo priva de medidas de protección que son esenciales para su bienestar y desarrollo.

15. Según lo afirmado por el Comité de los Derechos del Niño, y reiterado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su estudio sobre los problemas y las mejores prácticas en relación con la aplicación del marco internacional para la protección de los derechos del niño en el contexto de la migración (A/HRC/15/29, párr. 44), la determinación de la edad solo debería realizarse como último recurso. De llevarse a cabo, la evaluación debería realizarse con criterios científicos, seguridad e imparcialidad, atendiendo al interés del menor y a consideraciones de género. La evaluación debería estar a cargo de un grupo independiente de expertos o de funcionarios de protección de la infancia, que no solo deberían tener en cuenta el aspecto físico del individuo, sino también su madurez psicológica. En la evaluación se evitará todo riesgo de violación de la integridad física del menor, respetando debidamente su dignidad humana y la confidencialidad. En caso de incertidumbre, el niño debe recibir el beneficio de la duda¹⁰ y ser tratado en consecuencia. Es necesario garantizar la posibilidad de impugnar la decisión¹¹.

2. La transición a la vida adulta

16. La ley establece que las medidas de protección de la Convención sobre los Derechos del Niño no se aplican más allá de los 18 años de edad, pero esta norma no tiene plenamente en cuenta la realidad de la transición de la niñez a la edad adulta. Las investigaciones demuestran que el desarrollo cognitivo y socioemocional de los adolescentes prosigue mucho más allá de los 18 años de edad¹².

¹⁰ En Malta, en caso de duda sobre la edad de un niño no acompañado, la práctica habitual es darle el beneficio de la duda.

¹¹ Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 6, párr. 31 a).

¹² El ACNUDH y otros, "Human rights of undocumented adolescents and youth", 2013, pág. 12.

Puede consultarse en: www.globalmigrationgroup.org/sites/default/files/uploads/gmg-topics/mig-data/Human-Rights-of-Undocumented-Adolescents-Youth.pdf.

17. Privar a los adolescentes de protección cuando aún pueden necesitarla puede volverlos especialmente vulnerables a violaciones de los derechos humanos, a malos tratos y a la explotación, y crea problemas psicosociales y de desarrollo considerables, en una etapa crítica de sus vidas.

18. Los niños, las niñas y los adolescentes experimentan profunda ansiedad y temor a ser detenidos, así como incertidumbre con respecto a la posibilidad de seguir accediendo a servicios y derechos básicos como los relativos a la educación y el trabajo. El riesgo de ser detenidos o de no poder acceder a la educación, el aprendizaje de oficios y el trabajo al cumplir la mayoría de edad reduce considerablemente la motivación para proseguir los estudios o seguir una formación. Esta incertidumbre y este temor al futuro con que viven los adolescentes repercuten en el disfrute de sus derechos y en su bienestar, así como en su capacidad para contribuir a la sociedad.

19. En consecuencia, la protección establecida en las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño no siempre debería retirarse automáticamente cuando un joven cumple los 18 años; habría que considerar la posibilidad de instituir un seguimiento, un apoyo y medidas de transición adecuados^{13, 14}.

3. Detención

20. En el contexto de la aplicación estricta de la gobernanza de las fronteras debida al aumento de la penalización, algunos países detienen sistemáticamente a los migrantes alegando que entraron o permanecieron en el territorio nacional de manera irregular. Con frecuencia, los niños, las niñas y los adolescentes en situación irregular terminan también en centros de detención de inmigrantes, a veces debido a la situación irregular de sus padres.

21. La Convención sobre los Derechos del Niño establece que “ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente” (art. 37 b)). El Comité de los Derechos del Niño ha establecido que la detención de un niño a causa de su estatus migratorio o el de sus padres constituye una violación de los derechos del niño y siempre contraviene el principio del interés superior del niño. Los Estados deben poner fin rápida y completamente a la detención de los niños a causa de su estatus migratorio^{15, 16}.

22. El Comité recomendó además que los Estados adoptaran medidas alternativas a la detención que respetaran el interés superior del niño, junto con sus derechos a la libertad y a la vida familiar¹⁷. Además, la Convención consagra el derecho de los niños a no ser separados de sus padres contra su voluntad (art. 9 1)). Algunas alternativas a la detención pueden ser, por ejemplo, la puesta en libertad con la obligación de presentarse a las autoridades, pero una obligación que no suponga excesivas dificultades, la supervisión por parte de organizaciones no

¹³ Informe del día de debate general de 2012, párr. 69.

¹⁴ En Noruega, los municipios prestan servicios de apoyo a los niños no acompañados hasta que cumplen 20 años para que los que tienen permisos de residencia puedan asentarse debidamente.

¹⁵ Informe del día de debate general de 2012, párr. 78.

¹⁶ En España, la ley prohíbe la detención de los niños. En Estonia, los niños no acompañados que residen de manera irregular no son detenidos, sino que la Dirección de la Seguridad Social los deriva a hogares sustitutos u hogares de guarda.

¹⁷ Informe del día de debate general de 2012, párr. 79.

gubernamentales o el traslado a centros de acogida. Al examinar las alternativas a la detención, las autoridades deben tener en cuenta sus efectos en el disfrute de los derechos humanos y asegurarse de que sean compatibles con, entre otros, los principios de necesidad y proporcionalidad. Por lo tanto, será necesario evaluar las circunstancias particulares de cada niño, niña o adolescente y las repercusiones de esas medidas en sus derechos y su bienestar.

23. Las detenciones de niños, niñas o adolescentes, adoptadas sin evaluar debidamente los casos particulares, son motivo de gran preocupación. Las autoridades administrativas y otras autoridades competentes deben tener en cuenta el respeto de las garantías procesales.

24. Como el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes ha observado, las investigaciones demuestran que la detención de niños, niñas y adolescentes, incluso por períodos cortos, pueden ser sumamente perjudiciales para su salud física y mental (A/HRC/20/24, párr. 48)¹⁸. Los niños que se encuentran en una situación de detención relacionada con la migración a menudo estarán traumatizados y tendrán dificultades para comprender por qué se les “castiga” a pesar de que no han cometido ningún delito (A/HRC/15/29, párr. 51).

25. Las condiciones de detención, en que los menores pueden encontrarse atestados, separados forzosamente de sus familias, compartiendo celdas con adultos, expuestos a abusos sexuales y a violencia, y sin una alimentación adecuada, tienen consecuencias negativas, tanto desde una perspectiva de los derechos humanos como para su desarrollo. Además, los niños detenidos suelen no tener acceso a servicios de educación, salud y juegos y ocio.

26. En el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño se estipula que la detención de un niño se utilizará tan solo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda. Los niños deben ser tratados con humanidad y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. Solo pueden ser detenidos en condiciones que se ajusten a las normas mínimas de detención, establecidas en las normas de derechos humanos. Esto significa, entre otras cosas, garantizar un entorno ajustado a las necesidades de los niños, mantenerlos separados de los adultos que no son sus padres, establecer salvaguardias para su protección y una supervisión independiente¹⁹.

4. Acceso a los derechos económicos, sociales y culturales

27. Todo niño tiene derecho a disfrutar de sus derechos económicos, sociales y culturales, sin distinción alguna, incluso por motivos de edad o estatus migratorio. A pesar de ello, algunos países de destino no permiten o restringen el acceso a servicios como los de educación, salud y vivienda, y al trabajo decente. Esa denegación de derechos puede perjudicar la salud física y mental de los niños y su desarrollo, habida cuenta de sus necesidades psicosociales específicas como grupo vulnerable.

28. Incluso cuando los niños, las niñas y los adolescentes migrantes pueden acceder a los servicios públicos, es posible que no lleguen a utilizarlos, sobre todo si se encuentran en situación irregular, a causa de las barreras creadas por el temor a ser detenidos y deportados; los requisitos administrativos (partida de nacimiento,

¹⁸ El ACNUDH y otros, “Human rights of undocumented adolescents and youth”, pág. 9.

¹⁹ Informe del día de debate general de 2012, párr. 80.

documentos de identidad, número de seguridad social o comprobante de domicilio); la falta de información sobre sus derechos y sobre las prestaciones que les corresponden; y los obstáculos económicos y lingüísticos.

29. Uno de los principales obstáculos que deben superar los migrantes en situación irregular es el temor a ser deportados si alguien los denuncia a las autoridades de inmigración cuando tratan de acceder a servicios públicos. Algunos Estados obligan a los funcionarios públicos, entre ellos los trabajadores sanitarios y los educadores, a denunciar a los migrantes en situación irregular a las autoridades competentes. Por lo tanto, el hecho de que no existan barreras entre los servicios públicos y las autoridades de migración es un factor esencial para la denegación de los derechos fundamentales (A/68/292, párr. 63)²⁰.

30. Dado que los derechos humanos son interdependientes y están interrelacionados, la denegación de un derecho tiene consecuencias negativas en el disfrute de otros. Incluso cuando un niño, una niña o un adolescente migrante tiene la posibilidad de asistir a la escuela, el hecho de no poder acceder a la atención de la salud, a una alimentación adecuada, al agua, al saneamiento y a una vivienda adecuada puede, en la práctica, tener como consecuencia, en el mejor de los casos, el disfrute parcial del derecho a la educación.

Educación

31. La enseñanza primaria debe ser gratuita y obligatoria y debe estar al alcance de todos los niños. En la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 28) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13) también se insta a los Estados a hacer la enseñanza secundaria y superior accesible a todos²¹. El derecho a la educación debe ser disfrutado por todos los niños, incluidos los que se encuentran en situación irregular²². El incumplimiento de la obligación de matricular en la escuela a los niños y adolescentes migrantes tendrá repercusiones a lo largo de toda su vida futura.

32. El Comité de los Derechos del Niño subraya que los menores no acompañados o separados de sus familias, independientemente de su estatus, deben tener pleno acceso a la educación. Se les inscribirá ante las autoridades escolares, se les ayudará a que aprovechen al máximo las oportunidades de aprendizaje y se les permitirá matricularse en cursos de formación profesional²³.

33. En algunos países, los niños, las niñas o los adolescentes migrantes que se encuentran en situación irregular no tienen acceso a la enseñanza pública; en otros,

²⁰ La República de Corea ha establecido una separación entre las autoridades de inmigración y las que proporcionan servicios de educación, tratamiento médico y apoyo a los migrantes en situación irregular. Portugal también ha establecido una separación entre las instituciones educativas y sanitarias y las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley o las autoridades fronterizas.

²¹ En Portugal y Chipre, todos los niños, independientemente de su estatus migratorio, tienen libre acceso a la educación pública.

²² La observación general núm. 20, párr. 30, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que no se debe impedir el acceso a los derechos amparados en el Pacto por razones de nacionalidad, por ejemplo, todos los niños de un Estado, incluidos los indocumentados, tienen derecho a recibir una educación y una alimentación adecuada y una atención sanitaria asequible.

²³ Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 6, párrs. 41 y 42.

solo tienen acceso a la enseñanza primaria. Aun en países en los que niños, niñas o adolescentes migrantes tienen derecho a acceder a la educación, los obstáculos informales, como no disponer de los documentos necesarios para matricularse, los elevados costos (derechos de matrícula, precio de los uniformes y del material escolar), la falta de información sobre sus derechos o sobre el sistema de admisión y la falta de conocimientos de idiomas, pueden limitar su disfrute del derecho a la educación.

34. Los niños y adolescentes migrantes afrontan también otros problemas, como la xenofobia, la incitación al odio, la exclusión y el racismo en la escuela, el hecho que los educadores y las autoridades de migración se comunican y la presión de las familias para que aporten ingresos o cuiden de sus hermanos y lleven a cabo las tareas domésticas.

35. El acceso a la educación secundaria suele ser problemático. Aun cuando el acceso está autorizado, a veces los adolescentes no pueden matricularse en cursos de capacitación y en pasantías porque estos se consideran trabajo y, por consiguiente, están prohibidos para los migrantes, especialmente los que se encuentran en situación irregular²⁴. Estos menores también pueden tener problemas para presentarse a exámenes oficiales por carecer de los documentos de identidad idóneos.

36. Los adolescentes mayores de 18 años de edad afrontan problemas similares para acceder a la formación profesional o la educación superior. Además de los obstáculos administrativos, tropiezan con impedimentos legislativos y normativos ya que, en muchos países, solo los migrantes que se encuentran en situación regular tienen acceso a la educación terciaria o superior. También afrontan obstáculos económicos, como tasas de matrícula más elevadas para los estudiantes extranjeros, el hecho de no reunir las condiciones exigidas para recibir asistencia financiera o becas y de no poder acceder al mercado de trabajo formal para financiar sus estudios. Las consideraciones económicas son especialmente importantes porque el derecho a la vivienda y a recibir asistencia social y otros servicios básicos puede ser suspendido a partir del momento en que el joven migrante cumple la mayoría de edad.

37. Los obstáculos permanentes y sucesivos que los adolescentes migrantes tienen que sortear y las limitadas posibilidades educativas y profesionales a las que tienen acceso (especialmente si se encuentran en situación irregular) son factores fundamentales en las tasas de deserción escolar temprana. Esta situación se ve exacerbada aún más en el caso de las adolescentes debido a los prejuicios sexistas generalizados.

Salud

38. La Convención sobre los Derechos del Niño (art. 24) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 12) reconocen el derecho de

²⁴ En España, los menores indocumentados pueden participar en pasantías. En Italia, los menores migrantes pueden acceder a la educación, asistir a cursos de formación profesional y adquirir experiencia profesional. A fin de lograr su integración, se permite que los menores en situación irregular permanezcan en Italia después de cumplir los 18 años por motivos de estudio o trabajo, entre otros.

los niños y adolescentes migrantes al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental²⁵.

39. Muchas veces los niños, las niñas y los adolescentes migrantes viven situaciones traumáticas en sus países de origen, antes de emprender sus viajes, son víctimas de malos tratos y violencia durante un viaje lleno de peligros y viven en condiciones precarias y de explotación en los países de destino. En consecuencia, su salud física y mental puede verse gravemente afectadas. Los menores detenidos presentan problemas de salud mental y psicológica como depresión, ansiedad, síndrome del estrés postraumático y lesiones autoinfligidas. Varios menores han muerto mientras estaban detenidos, ya sea por suicidio o por falta de servicios de salud²⁶. Hace falta prestar especial atención a las dimensiones de género de la salud física y mental porque los viajes en condiciones precarias pueden estar marcados por abusos sexuales, incluso violaciones, y otras formas de violencia por razón de género ejercida contra niñas y niños.

40. Suele ser difícil para los niños, las niñas y los adolescentes migrantes tener pleno acceso a centros, bienes y servicios de salud. Se enfrentan a trabas legislativas, normativas y prácticas, como las disposiciones que les prohíben el acceso a causa de su nacionalidad o estatus migratorio, el elevado costo de los servicios y la atención de la salud, la falta de separación de las autoridades y de información sobre sus derechos, las barreras lingüísticas y la exclusión de los sistemas de seguro médico y de seguridad social (A/HRC/15/29, párr. 63). Esta opinión fue reafirmada en una consulta de expertos sobre el acceso a los medicamentos como elemento fundamental del derecho a la salud (A/HRC/17/43, párr. 34). La falta de servicios que tengan en cuenta las diferencias culturales, como, por ejemplo, la falta de personal médico femenino, puede denegar a las niñas y las mujeres jóvenes su derecho a la salud y a servicios médicos.

41. Cuando la única atención médica que se presta gratuitamente es en caso de urgencia, es frecuente que los niños y los adolescentes esperen hasta que su salud empeore considerablemente o recurran a la automedicación, a clínicas que no están facultadas para prestar servicios u a otras soluciones poco seguras. Preocupan también cuestiones como la inmunización contra enfermedades prevenibles, la atención a las víctimas de la violencia sexual, el VIH y el SIDA, la atención de la salud reproductiva y la atención especializada o permanente.

42. Los Estados están obligados a velar por que todos los niños, independientemente de su estatus migratorio, tengan el mismo acceso a la salud que los niños que son ciudadanos²⁷. De hecho, los niños no acompañados y separados de

²⁵ En Portugal, los niños migrantes tienen los mismos derechos a los servicios de atención de la salud que los niños portugueses. En la Argentina y México, la legislación nacional confiere igualdad de acceso a servicios de atención de la salud a los migrantes en situación irregular. En Marruecos, los servicios de salud son gratuitos para todos los migrantes.

²⁶ Carolyn Hamilton y otros, "Administrative detention of children: a global report", documento de debate (Universidad de Essex, UNICEF y Children's Legal Centre, 2011), págs. 95 y 96. Puede consultarse en: www.unicef.org/protection/Administrative_detention_discussion_paper_April2011.pdf; y ACNUDH y otros, "Human rights of undocumented adolescents and youth", pág. 31.

²⁷ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el párrafo 37 de su observación general núm. 19, señaló que todas las personas, independientemente de su estatus migratorio, tienen derecho a atención médica primaria y de urgencia. En el párrafo 34 de su observación general núm. 14, el Comité recalcó que los Estados tienen la obligación de respetar el derecho a

sus padres o tutores pueden necesitar más atención afirmativa y servicios de apoyo adicionales por haber sido separados de sus familiares y por las pérdidas, los traumas, las dificultades y la violencia que han padecido²⁸.

Vivienda adecuada

43. Los niños, las niñas y los adolescentes migrantes en situación irregular se enfrentan a una serie de dificultades en lo que respecta al disfrute del derecho a una vivienda adecuada. Factores como las restricciones en el acceso a la vivienda pública, los desalojos forzosos, el limitado acceso al mercado privado a causa de las sanciones que se imponen a quienes proporcionan alojamiento a migrantes irregulares y la falta de viviendas asequibles hacen que los migrantes en situación irregular tengan que vivir en casas de mala calidad que no ofrecen seguridad, como, por ejemplo, chabolas precarias que carecen de los servicios más básicos.

44. Así pues, los migrantes en situación irregular se encuentran en situaciones de gran vulnerabilidad. Algunos caen presa de propietarios poco escrupulosos que cobran comisiones exorbitantes a cambio de alojamientos insalubres y atestados. Los migrantes no denuncian estas prácticas abusivas a las autoridades por temor a ser deportados o desalojados. Si quedan sin hogar, son aún más vulnerables a ataques xenófobos y otras formas de violencia, incluso la violencia sexual, que afecta en particular a las niñas y las adolescentes.

45. En algunos países se ofrece alojamiento a los niños y los adolescentes pero no a sus familias. Esto lleva a una separación forzosa, lo que de hecho contraviene lo establecido por la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 9). Los adolescentes, en particular los no acompañados o separados de sus padres o tutores, pueden quedar en la calle al cumplir la mayoría de edad y no tener más derecho a una vivienda.

46. A veces los niños y adolescentes que viven y trabajan en fábricas y en talleres clandestinos o que son trabajadores domésticos se ven confinados a los locales de sus empleadores, donde trabajan durante muchas horas sin casi descansos. Como el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes ha observado, estos menores también corren especial riesgo de ser víctimas de abusos físicos, psicológicos y sexuales (A/HRC/26/35, párr. 55) por trabajar en lugares aislados.

Trabajo decente

47. Los adolescentes migrantes tienen derecho a trabajar en condiciones justas y de seguridad y a que se respeten plenamente sus derechos laborales de conformidad con las normas e instrumentos internacionales de derechos humanos²⁹ y los convenios pertinentes de la OIT.

la salud, en particular absteniéndose de denegar o limitar el acceso igual de todas las personas. Véase también: Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 6, párr. 46.

²⁸ Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 6, párr. 47.

²⁹ El artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el “derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias”. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en el párrafo 35 de su recomendación general núm. 30, establece que, “si bien los Estados partes pueden negarse a ofrecer empleo a los ciudadanos que no posean un permiso de trabajo, todas las personas deberán poder disfrutar de los derechos laborales y de empleo”. En el artículo 2 del Convenio de la OIT sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111), se estipula que los Estados partes se

48. Los migrantes, en particular los que están en situación irregular, encuentran diversas dificultades para acceder al mercado de trabajo estructurado porque este presenta muchas restricciones, especialmente para quienes carecen de calificaciones o no pueden cumplir los arreglos contractuales y las disposiciones jurídicas. Los migrantes, aun cuando tienen las calificaciones necesarias, tropiezan con el problema del reconocimiento de sus títulos y su experiencia profesional. En la práctica, muy pocos migrantes pueden obtener empleo autorizado en el mercado de trabajo estructurado.

49. Sin embargo, los adolescentes migrantes en situación irregular tienen que mantenerse y, con frecuencia, mantener a sus familias, aunque el trabajo sea en condiciones precarias y de explotación. Estos menores pueden ser objeto de prácticas abusivas (como el trabajo infantil y la servidumbre), pueden ser discriminados, percibir salarios inferiores al salario mínimo o no recibir remuneración alguna, a veces se les confisca el pasaporte, son despedidos de manera improcedente y tienen que trabajar en condiciones peligrosas. También pueden estar expuestos a abusos físicos y sexuales y a actividades ilícitas. La imposibilidad de acceder a mecanismos de reparación por temor a ser deportados aumenta su vulnerabilidad. Muchos empleadores explotan esta vulnerabilidad y no se sienten obligados a proporcionar condiciones de trabajo justas y seguras³⁰. La discriminación por motivos de género agrega un elemento de vulnerabilidad adicional.

5. Igualdad de género

50. Migrar puede ser una experiencia enriquecedora para las niñas y las adolescentes, ya que las expone a nuevos horizontes y posibilidades. Sin embargo, también puede ponerlas en peligro de ser víctimas de violaciones de los derechos humanos y abusos contra esos derechos. Es posible que para las niñas y las adolescentes los obstáculos al disfrute de sus derechos sean mayores a causa de la discriminación por motivo de género y los papeles establecidos en función del género. La educación de los niños suele tener prioridad sobre la de las niñas en las comunidades de migrantes y a veces incluso en los países de destino. Las niñas también se ven perjudicadas por su limitado acceso a los servicios de salud, especialmente los servicios de salud sexual y reproductiva.

51. Las niñas corren más riesgos debido a su escaso acceso al empleo. Suelen trabajar en sectores que en gran medida no están regulados, como la agricultura, en talleres donde se explota a los trabajadores, en la industria del entretenimiento y el sexo o como trabajadoras domésticas, en malas condiciones y corriendo el riesgo de explotación y abusos. Habitualmente, las adolescentes migrantes perciben sueldos más bajos que los varones migrantes y las mujeres del lugar³¹.

52. Las adolescentes corren especial peligro cuando su estatus migratorio depende de su empleador o cónyuge. Pueden ser vulnerables a la explotación y el abuso por

comprometen a llevar a cabo una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación.

³⁰ En los Emiratos Árabes Unidos, se han llevado a cabo programas para informar a los empleados de sus derechos y deberes laborales y los procedimientos que han de seguirse en caso de abuso.

³¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 26, párr. 15.

parte de sus empleadores y a la violencia doméstica por parte de sus cónyuges³². También es posible que teman perder su estatus migratorio si la relación se termina.

6. Xenofobia

53. Las violaciones de los derechos humanos y los abusos contra ellos suelen estar ligados a leyes y prácticas discriminatorias, a prejuicios y a la xenofobia. La xenofobia se manifiesta a veces en forma de discriminación indirecta, es decir que leyes, políticas o prácticas que parecen neutrales tienen un efecto desproporcionado en determinados grupos.

54. Las actitudes que criminalizan a los migrantes y los culpan de actos delictivos o terroristas y de las dificultades económicas desembocan en delitos motivados por prejuicios y promueven más restricciones a sus derechos económicos, sociales y culturales.

55. Los niños y los adolescentes son particularmente vulnerables a la xenofobia en la escuela³³, lo que tiene consecuencias negativas en la educación y la salud, en especial la salud mental.

III. Los derechos humanos en las fronteras internacionales

56. Algunos Estados consideran que la migración internacional, en particular la migración irregular, representa una amenaza para la seguridad nacional (A/HRC/20/24, párr. 8). Por lo tanto, dan primacía a la seguridad y a impedir la llegada de migrantes a las fronteras internacionales³⁴. El Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes ha señalado que esa perspectiva está reñida con el enfoque basado en los derechos humanos, según el cual los migrantes son, ante todo, seres humanos con derechos y no una amenaza para la seguridad (A/HRC/23/46, párr. 31).

57. Cuando se basa exclusivamente en cuestiones de seguridad nacional, la gobernanza de las fronteras sin salvaguardias de los derechos humanos puede dar lugar a violaciones de los derechos humanos y a la contravención de principios internacionales como el de no devolución. La gobernanza de las fronteras suele ejercerse en entornos que carecen de transparencia y rendición de cuentas, lo que a su vez agrava la impunidad y aumenta la vulnerabilidad de los migrantes. Algunos Estados consideran, erróneamente, que las zonas fronterizas son zonas internacionales o territorios en los que no se aplica su derecho migratorio (como los aeropuertos, los puntos de entrada terrestres y las islas cercanas a la parte

³² En Irlanda, las migrantes que son víctimas de violencia doméstica pueden conservar su residencia si la renovación del permiso de inmigración depende del empleador o cónyuge que ejerce el maltrato.

³³ En España se ha creado un observatorio del racismo y la xenofobia, y uno de sus proyectos se centra en prevenir y combatir el racismo y la xenofobia en la escuela.

³⁴ A los efectos del presente informe, por “fronteras internacionales” se entienden, en un sentido amplio, los límites definidos políticamente que separan territorios o zonas marítimas entre entidades políticas y las zonas en que las entidades políticas ejercen medidas de gobernanza de fronteras en su territorio o fuera de él (estas zonas comprenden puestos de control terrestres, puestos fronterizos en estaciones de trenes, puertos y aeropuertos, zonas de inmigración y tránsito, la alta mar y los espacios entre puestos fronterizos conocidos como “tierra de nadie”, además de las embajadas y los consulados).

continental del país), en los que pueden actuar como si no estuvieran sujetos a ningún régimen jurídico ni a ninguna obligación en materia de derechos humanos³⁵.

58. Sin embargo, es imposible mantener legalmente zonas excluidas de la aplicación del estado de derecho y de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en las fronteras internacionales. Los Estados están obligados, conforme al derecho internacional de los derechos humanos³⁶, a aplicar ese marco a todos los seres humanos, incluidos los migrantes, en todas las zonas que se encuentren bajo su jurisdicción o control efectivo.

59. El Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes (A/HRC/20/24, párr. 13) y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares³⁷ han dejado en claro que no constituyen delito el cruce de una frontera nacional sin autorización ni la permanencia en el país una vez vencido el plazo autorizado. La entrada y permanencia irregulares no están tipificadas como delito contra las personas, el patrimonio o la seguridad nacional. En algunas circunstancias pueden constituir una infracción administrativa, pero no privan a los migrantes de sus derechos humanos. El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria también ha afirmado que “los inmigrantes en situación irregular no deberían ser calificados de delincuentes ni tratados como tales ni considerados únicamente desde la perspectiva de la seguridad nacional” (A/HRC/10/21, párr. 68).

60. El aumento de la vigilancia y la seguridad en las fronteras, junto con la reducción drástica de las opciones para migrar legalmente, obligan a los migrantes a buscar alternativas. Para entrar en los países de destino, los migrantes suelen tener que utilizar medios de transporte peligrosos y que recurrir a contrabandistas, de los que a veces son víctimas. Por consiguiente, también son vulnerables a violaciones de los derechos humanos y abusos contra ellos, como la explotación, la trata, los malos tratos y la violencia sexual. Los Estados tienen la obligación de prevenir esas violaciones e investigar y sancionar a los responsables, así como de ofrecer protección a las personas vulnerables y reparación a quienes resulten perjudicados.

A. Problemas en materia de derechos humanos

61. Miles de migrantes mueren de manera trágica todos los años al intentar cruzar fronteras internacionales³⁸. Son víctimas de la fuerza excesiva o letal utilizada por las autoridades de fronteras, la violencia de bandas delictivas, operaciones de devolución o interceptación, desapariciones forzadas, los buques que se niegan a rescatarlos cuando se encuentran en apuros, las condiciones de viaje

³⁵ Documento de antecedentes preparado por el ACNUDH, en cooperación con la Global Alliance Against Traffic in Women, para la consulta de expertos sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales, 22 y 23 de marzo de 2012, pág. 14. Puede consultarse en: www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/OHCHRExpertconsultationExploringGapsinPolicyandPractice.aspx.

³⁶ En la nota de pie de página 3 figuran los instrumentos jurídicos internacionales relativos a la migración y los derechos humanos.

³⁷ Observación general núm. 2, párr. 24.

³⁸ Los funcionarios consulares de El Salvador y Guatemala ayudan en la búsqueda de los migrantes desaparecidos. Algunos han sido localizados y, en otros casos, se han identificado los restos mortales.

extremadamente difíciles (como el cruce de desiertos a pie) o accidentes mortales, como el hundimiento de las embarcaciones en que viajan.

62. Si consiguen llegar a una frontera internacional, por lo general los migrantes sufren malos tratos a manos de los oficiales de fronteras, que recurren, por ejemplo, al uso desproporcionado de la fuerza para impedirles la entrada u obligarlos a regresar³⁹. Las mujeres y los niños son especialmente vulnerables a diversas formas de violencia, incluida la violencia sexual. Entre las malas prácticas de gobernanza de las fronteras que ejercen los Estados, a veces con el rótulo de gobernanza de la migración, cabe mencionar la detención arbitraria y sistemática de los migrantes, los malos tratos, la expulsión colectiva y arbitraria (incluida la devolución), la falta de garantías o salvaguardias procesales⁴⁰, la discriminación y la falta de asistencia humanitaria, que, en situaciones de crisis humanitaria, han llegado a provocar muertes.

63. Cada vez hay más denuncias de detención arbitraria y sistemática de migrantes que se encuentran en situación irregular para el procesamiento de los trámites de inmigración. Según se ha informado, la detención deteriora el estado físico y mental de los migrantes, y se ha comprobado que la detención prolongada exacerba esos efectos adversos (A/HRC/20/24, párr. 48). El daño causado por la detención es incluso mayor para algunos grupos, en particular las familias, los niños y las víctimas de la trata, la violencia sexual o la tortura.

64. El marco jurídico internacional establece que la detención debe estar prescrita por la ley y ser necesaria, razonable y proporcional (A/HRC/20/24, párr. 9). Debe preverse la posibilidad de una revisión judicial periódica y oportuna que brinde a los migrantes detenidos la oportunidad de recuperar la libertad. La Asamblea General, en su resolución 63/184, exhortó a todos los Estados a que, cuando procediera, adoptaran medidas sustitutorias de la detención. El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria también ha afirmado que se deberían buscar otras soluciones a la detención de migrantes en situación irregular cuando ello fuera factible (A/HRC/10/21, párr. 67) y el Comité de los Derechos del Niño ha recomendado que se pusiera fin a la detención de niños inmigrantes⁴¹.

65. Incluso cuando el derecho penal establece garantías y salvaguardias de los derechos humanos para los detenidos, estas suelen negarse a los migrantes detenidos en centros de reclusión administrativa. Esos migrantes tienen un acceso limitado o poco frecuente a información sobre los motivos de su detención, a asistencia consular⁴², ⁴³, al contacto con su familia, a servicios de interpretación, a asesoramiento jurídico, a una evaluación individual y adecuada de sus casos, a

³⁹ Varios países, como Grecia, Irlanda, el Líbano y Malta, imparten capacitación sobre derechos humanos en el contexto del control de fronteras y la migración.

⁴⁰ En Italia, el proyecto Praesidium proporciona asesoramiento jurídico a los migrantes, detecta los grupos vulnerables y supervisa los procedimientos de recepción.

⁴¹ Informe del día de debate general de 2012, párr. 78.

⁴² En contravención del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

⁴³ Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana suscribieron un memorando de entendimiento con el objetivo de establecer una red para brindar protección consular en México. La red ofrece programas de protección consular para los migrantes durante su tránsito y permanencia en México.

posibilidades de revisión judicial⁴⁴ y a recursos u órganos decisorios independientes. El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria ha aprobado una lista de garantías relativas a los inmigrantes y los solicitantes de asilo que se encuentran detenidos (E/CN.4/2000/4, anexo II).

66. Las condiciones de detención en las zonas fronterizas también son motivo de preocupación. Se han denunciado distintos problemas, como la falta de atención médica, la alimentación insuficiente y de mala calidad, las instalaciones sanitarias deficientes, el hacinamiento y la falta de instalaciones separadas para hombres y mujeres. Los migrantes detenidos también son víctimas de malos tratos, abuso sexual⁴⁵ y otras formas de violencia a manos de los oficiales de fronteras u otros detenidos. La falta de supervisión de las condiciones de detención, la conducta de algunos oficiales de fronteras y la falta de mecanismos para presentar denuncias agravan la difícil situación de los migrantes detenidos.

67. Todos los migrantes tienen derecho a que un funcionario competente evalúe individual y adecuadamente sus circunstancias, teniendo en cuenta, entre otras cosas, sus necesidades de protección y consideraciones relativas a los derechos humanos, además de los motivos de entrada en el país. Sin embargo, los migrantes suelen ser objeto de expulsiones colectivas y retornos forzosos, que son arbitrarios y dan lugar a otras múltiples violaciones de los derechos humanos. Estos mecanismos violan el derecho a impugnar la decisión de expulsión, a que se llegue a una resolución en el propio caso y a otras salvaguardias y garantías procesales⁴⁶. La expulsión o devolución forzosa de migrantes que temen ser víctimas de la tortura o los malos tratos u otras violaciones de los derechos humanos, o de los solicitantes de asilo que tienen miedo de ser perseguidos, también puede conllevar una violación del principio de no devolución⁴⁷.

68. Las prácticas de interceptación, por las que se obliga a grupos de migrantes a volver a su país de origen o de tránsito, pueden ser arbitrarias y dar lugar a violaciones de los derechos humanos, en particular el principio de no devolución⁴⁸. Esas prácticas no tienen en cuenta las necesidades de protección de los migrantes, ponen sus vidas en más peligro del que ya corren y hacen caso omiso de las necesidades de asistencia humanitaria de los migrantes que tal vez hayan realizado un viaje largo y azaroso⁴⁹.

⁴⁴ En Malta se entrega a los migrantes en situación irregular un folleto en el que se les informa de sus derechos, incluida la posibilidad de impugnar las órdenes de expulsión y presentar una solicitud de asilo.

⁴⁵ La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias afirmó que “se han denunciado casos de violación bajo custodia y otras formas de violencia sexual contra mujeres indocumentadas detenidas antes de ser deportadas” (E/CN.4/2000/68, párr. 66) y que “aunque sean víctimas, sin embargo, se sigue calificando a estos inmigrantes indocumentados de delincuentes por su condición de inmigrantes y por los delitos que pueden haber cometido” (*ibid.*, párr. 44).

⁴⁶ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 15 (1994), párr. 10.

⁴⁷ ACNUDH, “Migración y derechos humanos: Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional”, pág. 19.

⁴⁸ Italia se ha propuesto dejar de recurrir al retorno forzoso y se ha comprometido firmemente a realizar actividades de búsqueda y salvamento en el mar en el contexto de su operación de salvamento Mare Nostrum, que comenzó tras el hundimiento de un buque cerca de la isla de Lampedusa en 2013 en el que perdieron la vida cientos de migrantes.

⁴⁹ Colombia ha establecido oficinas en zonas fronterizas en las que, en cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja, proporciona asistencia humanitaria a los migrantes repatriados

69. Algunos países de destino han concertado acuerdos de retorno y readmisión con los países de origen y de tránsito a fin de facilitar la rápida expulsión de los migrantes en situación irregular y de los solicitantes de asilo cuyas solicitudes hayan sido rechazadas. Esos acuerdos, que no suelen incluir disposiciones para garantizar el respeto de los derechos humanos, pueden dar lugar a situaciones de devolución en serie, habida cuenta de que tampoco establecen mecanismos para supervisar la eficacia de la protección brindada ni las garantías de los derechos humanos en los países de retorno.

70. Algunos oficiales de fronteras confiscan los bienes personales de los migrantes, como documentos de identidad, dinero y teléfonos móviles, y no se los devuelven cuando son expulsados. Sin esos documentos, los migrantes pueden correr mayores riesgos de ser detenidos, no tienen forma de ponerse en contacto con sus familiares y carecen de los medios necesarios para iniciar el viaje de regreso.

71. Los migrantes también pueden ser víctimas de explotación, secuestro, extorsión, violencia y asesinato a manos de bandas delictivas y traficantes. A pesar de ello, no suelen denunciar esos abusos a las autoridades por miedo a las represalias o porque las autoridades pueden ser cómplices de los traficantes. Por eso, algunas zonas fronterizas son también zonas donde reina la impunidad.

B. Principios y directrices

72. Para remediar esas y otras violaciones de los derechos humanos de las que son víctimas los migrantes en las fronteras internacionales y las deficiencias en el disfrute efectivo de sus derechos humanos, el ACNUDH ha preparado un conjunto de principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales⁵⁰. Esos principios y directrices, basados en instrumentos internacionales fundamentales de derechos humanos, van dirigidos principalmente a los Estados para ayudarlos a cumplir sus obligaciones relacionadas con la gobernanza de las fronteras de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y otras normas pertinentes. Los principios y directrices se recomiendan también a otros interesados.

73. Los principios establecen la primacía de los derechos humanos en la gobernanza de la migración, lo que significa, entre otras cosas, el deber de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos dondequiera que se ejerza la jurisdicción o el control efectivo, incluso a nivel extraterritorial, el derecho a las garantías procesales y el principio del interés superior del niño. Recuerdan también que las medidas de gobernanza de las fronteras no deben ser discriminatorias y la obligación de prestar asistencia y protección contra el peligro, en particular respetando el principio de no devolución, la prohibición de la expulsión colectiva y arbitraria, la necesidad de tener en cuenta las circunstancias individuales de los migrantes y el derecho a acceder a la justicia y a recursos en caso de violaciones de los derechos humanos o abusos contra ellos.

vulnerables. El Salvador ha establecido un programa de reintegración de migrantes repatriados a fin de prestar asistencia en la reintegración de niñas, niños y adolescentes repatriados.

⁵⁰ El texto podrá consultarse en breve en:

www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/WSReportGA69.aspx.

74. Las directrices destacan la necesidad de promover y proteger los derechos humanos en el contexto de la gobernanza de las fronteras y de incluir esos derechos en la legislación nacional, los acuerdos internacionales y las actividades de creación de capacidad. También ofrecen orientación sobre el modo de hacer efectivas las obligaciones en materia de derechos humanos en las diversas operaciones de gobernanza de las fronteras, a saber: rescate e interceptación, asistencia, verificación de antecedentes y entrevistas, identificación y remisión, detención, devolución y expulsión.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

75. A pesar del marco internacional de derechos humanos establecido con el fin de brindar protección a los niños y adolescentes, los migrantes, en particular los que se encuentran en situación irregular, suelen ser víctimas de violaciones de los derechos humanos y abusos contra ellos a manos de oficiales de fronteras y agentes de policía en las fronteras internacionales. También suelen estar sujetos a múltiples violaciones de los derechos humanos a manos de otras personas, como contrabandistas y traficantes, en el curso de sus peligrosos viajes.

76. A menudo, los migrantes son detenidos a causa de su situación irregular, a veces en condiciones deplorables. Esas detenciones constituyen una violación de sus derechos y contravienen al principio del interés superior del niño. Se considera que la detención perjudica la salud general de los niños y los adolescentes migrantes. Estos problemas son motivo de preocupación y se agravan aún más en caso de malos tratos y discriminación por razón de género.

77. En varios países, los niños y los adolescentes, en particular los que se encuentran en una situación migratoria irregular, sufren enormes restricciones, *de jure o de facto*, para acceder a sus derechos económicos, sociales y culturales. Entre los factores que les impiden disfrutar de sus derechos se cuentan la discriminación, la xenofobia y la falta de separación entre los proveedores de servicios y las autoridades de inmigración. Causa especial preocupación el hecho de que se suspendan abruptamente las medidas de protección que figuran en la Convención sobre los Derechos del Niño una vez que los niños cumplen 18 años. A esa edad aún no se ha hecho del todo la transición de la niñez a la adultez y es posible que no se hayan satisfecho las necesidades cognitivas y socioemocionales que deben protegerse, en consonancia con la Convención.

78. Con frecuencia, los países de destino consideran que los migrantes, especialmente los que se encuentran en situación irregular, pueden constituir una amenaza para la seguridad. A diario, los migrantes son víctimas de discriminación, detenciones arbitrarias y sistemáticas, malos tratos, peligrosas prácticas de interceptación, controles policiales selectivos e ilegales, expulsiones colectivas y retornos forzosos. No siempre se evalúan como corresponde las circunstancias ni los motivos de su entrada en el país (por ejemplo, las necesidades de protección u otros imperativos de derechos humanos) y poco se respetan las garantías y salvaguardias procesales. Además, cada vez más

migrantes son víctimas de abusos graves a manos de bandas delictivas y traficantes. Las dimensiones relacionadas con la edad y el género son especialmente atroces en esos abusos.

B. Recomendaciones

79. El Secretario General acoge complacido la información recibida de los Estados Miembros con respecto a la legislación, los reglamentos y las políticas encaminados a reforzar la protección de los derechos humanos de todos los migrantes y, en ese sentido:

a) Alienta a los Estados a que ratifiquen todos los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes, en particular la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y la Convención sobre los Derechos del Niño;

b) Subraya que, en virtud de los instrumentos internacionales básicos de derechos humanos, los Estados están obligados a proteger los derechos humanos de todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción o control efectivo, cualquiera sea su nacionalidad o condición jurídica;

c) Recuerda a los Estados que el principio del interés superior del niño debe guiar su legislación, sus políticas y sus prácticas relativas a los niños, en particular en el contexto de la migración y cualquiera sea su estatus. Los niños no deben ser detenidos y se debe respetar su derecho a la libertad y a la unidad de la familia;

d) Exhorta a los Estados a que determinen el interés superior de los niños no acompañados realizando una evaluación exhaustiva, individualizada y caso por caso de su situación y sus necesidades de protección. Esta evaluación deberá ser realizada por profesionales competentes, teniendo en cuenta los derechos del niño. Posteriormente, habrá que designar un tutor competente;

e) Alienta a los Estados a que apliquen las recomendaciones aprobadas por el Comité de los Derechos del Niño en el día de debate general de 2012 sobre los derechos de todos los niños en el contexto de la migración internacional;

f) Exhorta a los Estados a que adopten medidas adecuadas de apoyo y seguimiento para los niños y adolescentes que cumplen los 18 años, especialmente en el caso de los que dejan un entorno de tutela, garantizando, entre otras cosas, el acceso a la regularización de su estatus migratorio y oportunidades razonables de terminar sus estudios e integrarse en el mercado de trabajo;

g) Alienta a los Estados a que establezcan salvaguardias eficaces y separaciones entre los proveedores de servicios públicos y las autoridades de inmigración. No se debe exigir a las instituciones de servicios públicos que informen a las autoridades de inmigración ni que compartan datos con ellas;

h) Exhorta a los Estados a que respeten, protejan y hagan efectivos los derechos humanos de todos los migrantes, incluso en sus prácticas de gobernanza de las fronteras. Los Estados deben considerar la posibilidad de aplicar los principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos

en las fronteras internacionales preparados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos;

i) Exhorta a los Estados a que luchen contra la xenofobia, el racismo y la discriminación contra los migrantes, incluida la discriminación por razón de género. Los Estados deben abstenerse también de criminalizar a los migrantes en situación irregular porque estos no han cometido ningún acto delictivo;

j) Subraya el derecho de los migrantes a una evaluación individual y adecuada de sus circunstancias (incluidas las necesidades de protección y consideraciones relacionadas con los derechos humanos y el género) con garantías y salvaguardias procesales;

k) Alienta a los Estados a que utilicen alternativas a la reclusión administrativa guiados por las consideraciones relativas a los derechos humanos. La detención debe ser una medida de último recurso y los motivos deben estar definidos claramente en la ley. Debe tener un alcance y una duración limitados, ser necesaria y proporcional y ofrecer la posibilidad de revisión judicial periódica y a tiempo que brinde, a su vez, la oportunidad de recuperar la libertad. Las condiciones de detención deben cumplir las obligaciones en materia de derechos humanos y estar sujetas a supervisión independiente;

l) Exhorta a los Estados a que se abstengan de llevar a cabo expulsiones colectivas o retornos forzosos. Los acuerdos de retorno y readmisión deben contener garantías de los derechos humanos y respetar el principio de no devolución;

m) Exhorta a los Estados a que prevengan, investiguen y castiguen todas las violaciones de los derechos humanos y los abusos contra ellos que sufran los migrantes durante el viaje y en las fronteras. Los migrantes deben tener un acceso eficaz y oportuno a vías de recurso;

n) Alienta a los Estados a que amplíen las oportunidades de migración regular, en particular para los trabajadores poco cualificados, teniendo en cuenta las necesidades reales de mano de obra.
