Naciones Unidas A/HRC/17/33

Asamblea General

Distr. general
21 de marzo de 2011
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos
17º período de sesiones
Tema 3 de la agenda
Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante

Resumen

Este es el último informe que el Relator Especial saliente sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante, presenta al Consejo de Derechos Humanos. En la primera parte, que es la parte sustantiva del informe, el Relator Especial recapitula algunas de las principales cuestiones temáticas en las que se ha centrado desde su nombramiento, concretamente la migración irregular y la criminalización de los migrantes, la protección de los niños en el proceso de migración y el derecho de los migrantes a la vivienda y a la salud. En la segunda parte el Relator Especial propone algunos temas en los que considera que una mayor investigación en el marco del mandato podría añadir valor en cuanto a la protección de los derechos humanos de los migrantes. Los dos temas en los que el relator considera que es importante seguir investigando y debatiendo son la migración en el contexto del cambio climático, y la participación política y los derechos civiles de los migrantes.

Se ruega reciclar

Índice

		Párrafos	Página
I.	Actividades del Relator Especial	1–8	3
	A. Visitas a los países	1–2	3
	B. Comunicaciones con los Estados Miembros	3	3
	C. Otras actividades	4–8	3
II.	Recapitulación de las principales cuestiones temáticas	9–46	4
	A. Penalización de la migración irregular	10–25	4
	B. Protección de los niños en el contexto de la migración	26–33	7
	C. Los derechos de los migrantes a la salud y a una vivienda adecuada	34–46	9
III.	Temas que podrían ser objeto de nuevos estudios	47–77	11
	A. La migración en el contexto del cambio climático	47–62	11
	B. Participación política y derechos civiles de los migrantes	63–77	17
IV.	Conclusiones	78–79	22

I. Actividades del Relator Especial

A. Visitas a los países

1. El Relator Especial desea expresar su agradecimiento al Gobierno de Sudáfrica por haber dado una respuesta positiva a su solicitud de visitar el país. También desea expresar su agradecimiento a los Gobiernos de Albania, Grecia y Belarús por las invitaciones de visita que le han cursado, que desafortunadamente no podrá realizar.

2. Durante el período del que se informa el Relator Especial realizó tres visitas a países: al Senegal, del 17 al 21 de agosto de 2009; al Japón, del 23 al 31 de marzo de 2010; y a Sudáfrica, del 24 de enero al 1º de febrero de 2011. El Relator Especial desea expresar su agradecimiento a los gobiernos que han respondido afirmativamente a sus solicitudes de visita e insta a dar una respuesta a los que aún no lo hayan hecho.

B. Comunicaciones con los Estados Miembros

3. Del 1º de enero al 31 de diciembre de 2010 el Relator Especial envió un total de 25 comunicaciones denunciando violaciones de los derechos de los migrantes a 18 Estados Miembros, y recibió 11 respuestas de los gobiernos interesados. El Relator Especial agradece su colaboración a todos los gobiernos que han respondido a sus comunicaciones, y desea pedir nuevamente a los que aún no han respondido que lo hagan y que aborden todas las preocupaciones planteadas en cada comunicación. En un anexo del presente informe figura un resumen de todas las comunicaciones enviadas durante el período que se examina (A/HRC/17/33/Add.1).

C. Otras actividades

4. Durante el período que se examina el Relator Especial asistió a diversos actos internacionales.

5. Del 26 al 27 de enero de 2010 participó en una reunión de expertos sobre el derecho a la educación de los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo organizada por el Relator Especial sobre el derecho a la educación. La reunión se celebró en Londres bajo el patrocinio del Open Society Institute/Foundation.

6. El Relator Especial también asistió a una consulta mundial sobre la salud de los migrantes organizada en Madrid del 3 al 5 de marzo de 2010 por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

7. Los días 6 y 7 de octubre de 2010 participó en el Festival Viva América, organizado por Casa América, en Madrid. Del 4 al 8 de octubre de 2010 participó, junto con la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, en una conferencia titulada "Niños en movimiento", organizada por el Global Movement for Children, Save the Children y la Fundació Privada Moviment Mundial a Favor de la Infància, que se celebró en Barcelona (España) del 4 al 8 de octubre de 2010.

8. Los días 8 y 9 de noviembre de 2010 participó en la Cuarta Reunión del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, que se celebró en Puerto Vallarta y de la que fue anfitrión el Gobierno de México. El foro de ese año se centró en las asociaciones para la migración y el desarrollo humano, que es el tema en el que el Relator Especial había

centrado su informe anual de 2010 a la Asamblea General en el contexto de la penalización de la migración.

II. Recapitulación de las principales cuestiones temáticas

9. El presente informe pondrá fin al ciclo de presentación de informes del actual titular del mandato. En vista del examen y evaluación del mandato, el Relator Especial consideró pertinente recapitular las principales cuestiones temáticas en las que se ha centrado desde su nombramiento, a fin de presentar los logros del mandato.

A. Penalización de la migración irregular

10. El Relator Especial observó que los migrantes irregulares eran cada vez más objeto de abusos a lo largo de todo el proceso de migración (en el país o territorio de origen, de tránsito y de destino) y propuso que se celebrara un debate que permitiera poner de relieve algunas de las violaciones que se cometían contra los migrantes irregulares y la responsabilidad del Estado de adoptar medidas para prevenirlas.

11. Sin embargo, la potestad del Estado respecto de la admisión y la expulsión debe ejercerse desde el pleno respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los no nacionales, que se consagran en toda una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos y en el derecho internacional consuetudinario. Aunque todos los Estados tienen el derecho soberano de proteger sus fronteras y regular sus políticas de migración, al promulgar y aplicar la legislación nacional en materia de inmigración también deben velar por el respeto de los derechos humanos de los migrantes. Cualquiera que sea la condición jurídica del migrante, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar que se cumplan las normas relativas a los derechos humanos fundamentales y que todos los migrantes sean tratados con dignidad, y la obligación de respetar y proteger a todas las personas que se encuentren en su territorio, tanto nacionales como extranjeras, independientemente de cómo hayan entrado en el país y de su situación como migrantes.

12. El Relator Especial señaló la creciente penalización de la migración irregular y los abusos que sufrían los migrantes durante todas las fases del proceso migratorio. En muchos países, esa penalización respondía a sentimientos subyacentes de rechazo hacia los migrantes, que con frecuencia se reflejaban en los marcos institucionales y de políticas destinados a gestionar las corrientes migratorias, a menudo de manera meramente restrictiva. El Relator Especial recibió informes sobre las prácticas de justicia penal que utilizaban los Estados para luchar contra la migración irregular, incluida la tipificación como delitos más graves de las infracciones relacionadas con la migración (en lugar de tratarlas como faltas administrativas) y la colaboración transnacional de la policía y otras autoridades, que, en algunos casos, había dado lugar a la violación de los derechos de los migrantes.

13. Esas tendencias generales podían agruparse en dos categorías amplias: la externalización de las medidas de control de la migración y la penalización de la migración laboral.

14. Durante decenios muchos Estados habían hecho frente a la persistente migración irregular intensificando sus controles fronterizos. Con frecuencia, esas medidas se habían aplicado en extensas zonas geográficas situadas en las fronteras o las costas de países o regiones que recibían gran número de migrantes. En los últimos años, en un esfuerzo por evitar la migración irregular y, al mismo tiempo, afrontar los problemas relacionados con la seguridad nacional, algunos Estados estaban recurriendo a técnicas destinadas a "externalizar" los controles fronterizos hacia los países de origen y tránsito, en forma de

acuerdos bilaterales y/o asistencia para convertir a esos países en zonas de amortiguación a fin de reducir la presión migratoria en los países receptores. Lo que resultaba preocupante era que esas políticas, cuyo objetivo legítimo era reducir la migración irregular y que con frecuencia estaban incluidas en acuerdos bilaterales que podían tener aspectos positivos, contribuyeron a la penalización de la migración irregular en la medida en que trataban las infracciones relacionadas con la migración como delitos penales en lugar de como faltas administrativas, sin que, en ese proceso, se protegieran debidamente los derechos humanos de los migrantes.

15. Esas políticas de control de la migración también han tenido una serie de efectos colaterales no deseados que han provocado un mayor número de violaciones de los derechos de los migrantes en la región. Hubo constantes notificaciones de los peligros que afrontaban los posibles migrantes en tránsito por esas regiones, lo que podía inducir a los migrantes irregulares a asumir mayores riesgos para evitar a las autoridades. El Relator Especial siguió expresando preocupación por el número de muertes que se producían a lo largo del proceso de migración.

16. El Relator Especial observó que la creciente criminalización de la migración irregular, en el caso de los traslados que obedecen a motivos económicos, no abordaba adecuadamente la cuestión de los desplazamientos de mano de obra en respuesta a la demanda y a las necesidades de las economías receptoras. Uno de los factores determinantes que provocaban la migración eran las perspectivas de empleo y, a pesar de la relación recíproca entre las economías que podían absorber a más migrantes que se trasladaban en busca de empleo respondiendo a la demanda que percibían en el país receptor, era frecuente que se penalizara a los migrantes irregulares. Por otra parte, la comprensión inadecuada de las necesidades de la sociedad receptora podía generar sentimientos xenófobos hacia la población migrante, aunque los migrantes estuvieran colmando una escasez de mano de obra y contribuyendo a mejorar la situación de un sector debilitado de la economía del país de acogida.

17. Pese al consenso general sobre los aspectos positivos de la migración para el desarrollo y la evolución de los foros internacionales de cooperación, los Estados se han centrado en gran medida en la mejor forma de gestionar y controlar el desplazamiento de los migrantes y de los bienes y servicios conexos, en lugar de en la articulación y protección de sus derechos. El Relator Especial observó que se tendía a considerar a los migrantes como mercancías y no como a personas a las que el marco internacional de derechos humanos confiere derechos y deberes.

18. Asimismo, el Relator Especial se centró en el fenómeno de los migrantes que viajaban por mar en busca de seguridad, refugio o, simplemente, mejores condiciones económicas. En un esfuerzo por limitar esos flujos, los Estados de destino recurrían de forma creciente a las prácticas de interceptación en el contexto más amplio de las medidas de control migratorio. En ambos casos, los informes indicaban que las salvaguardias para garantizar una protección adecuada y la debida atención a los derechos humanos de las personas rescatadas o interceptadas no siempre estaban claras. El Relator Especial expresó preocupación por los numerosos informes recibidos en relación con los migrantes que habían sido interceptados, detenidos o que habían perdido la vida en el mar, en particular en las regiones del Mediterráneo y del Golfo.

19. Los migrantes eran y siguen siendo particularmente vulnerables a la detención, o a la limitación de la libertad de circulación, incluida la privación de libertad, por lo general a través del internamiento forzoso, en el país receptor o durante el tránsito (por tierra o mar). Muchos Estados, cuando interceptaban a migrantes que carecían de documentación, recurrían a la detención administrativa de los migrantes irregulares por quebrantamiento de las leyes y reglamentos de inmigración, que no se consideraban un delito y que podían incluir, entre otras cosas, la estancia más allá de la fecha autorizada en el permiso de

residencia o la no posesión de un documento de identificación o visado válidos. Sin embargo, en algunos casos los reglamentos nacionales de inmigración eran medidas que penalizaban y sancionaban, con objeto de desalentar la migración irregular. Así pues, los migrantes indocumentados eran especialmente vulnerables a los procedimientos penales, que por definición son de carácter punitivo, por muchas de las mismas infracciones que abarcaría la detención administrativa, como cruzar la frontera estatal de manera irregular, dejar una residencia sin autorización, incumplir las condiciones de estancia o sobrepasar el período de residencia autorizado. Habida cuenta de la diversidad de políticas y leyes nacionales que regulaban la detención y la expulsión, era importante que la migración irregular se considerase un delito administrativo y que los casos de los migrantes irregulares fuesen tramitados individualmente. En la medida de lo posible, la detención sólo debería utilizarse en último recurso y, en general, los migrantes en situación irregular no debían ser tratados como delincuentes.

20. El Relator Especial observó el constante abuso al que se veían sometidos los migrantes irregulares que se veían involucrados, tanto consciente como inconscientemente, en actividades de tráfico ilícito y de trata. Con el tiempo, el comercio de seres humanos se ha vuelto más complejo, ya que los traficantes y los tratantes combinan varios modos de migración engañosos, clandestinos o incluso lícitos, cambiando de estrategia en las diferentes etapas del viaje, con la participación de actores tanto legítimos como ilícitos de carácter oficial y no oficial.

21. El Relator Especial alentó a los Estados a que considerasen la migración irregular como infracción administrativa, invirtiendo así la tendencia hacia una mayor penalización, y a que incorporas en el marco aplicable de derechos humanos en sus acuerdos bilaterales y regionales para la gestión de los flujos migratorios y la protección del interés nacional en materia de seguridad, así como que armonizaran su legislación y sus políticas nacionales con las normas internacionales de derechos humanos. La base de las políticas de migración debería ser la protección de los migrantes, independientemente de su condición jurídica o el modo de entrada. El Relator Especial formuló recomendaciones prácticas sobre la creación o la reforma de mecanismos y acuerdos de cooperación regionales y bilaterales, así como sobre la mejora de los programas nacionales de capacitación y análisis y de las medidas normativas.

22. El Relator Especial volvió a centrarse en los efectos de la penalización de la migración sobre la protección y el disfrute de los derechos humanos como seguimiento del informe que había presentado dos años antes al Consejo de Derechos Humanos[1]. En el informe se subrayaban las consecuencias perjudiciales de esas políticas sobre grupos que no debían ser considerados migrantes irregulares, como las víctimas de la trata de seres humanos, los solicitantes de asilo y los niños. El informe proporcionaba también ejemplos de buenas prácticas en la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos a la migración y la gestión de la migración irregular sin recurrir a su penalización.

23. El Relator Especial ya había señalado a la comunidad internacional la creciente penalización de la migración irregular y los abusos que sufrían los migrantes durante todas las fases del proceso migratorio[2]. Dos años después, el Relator Especial observó con profunda preocupación que continuaba la tendencia hacia una creciente penalización. Además, los progresos realizados en la incorporación de los derechos humanos en la gobernanza de las migraciones habían sido insuficientes. Sin embargo, la migración puede ser un componente esencial del desarrollo y la prosperidad de los países de destino, de tránsito y de origen de todas las regiones del mundo, y la migración laboral sigue siendo esencial en la mayoría de los países del mundo, y hay demanda para ella. El Relator

[1] A/65/222.
[2] A/HRC/7/12.

Especial observó que la falta de atención a los derechos humanos en las iniciativas de gestión de la migración había tenido consecuencias perjudiciales no sólo para la protección de los migrantes indocumentados o irregulares, sino también para la población migrante en su totalidad y para las sociedades de acogida en general.

24. Las políticas, los planes y los programas de migración que tenían por objeto tratar exclusivamente las cuestiones de seguridad y control de las fronteras carecían de criterios humanos y de protección, tenían efectos perjudiciales sobre el disfrute de los derechos humanos por los migrantes y eran contrarios al objetivo de impedir la inmigración irregular y desalentar el contrabando de migrantes y la trata de seres humanos. El Relator Especial señaló a la atención de la comunidad internacional los peligros que este tipo de políticas tenían no sólo para los migrantes, sino también para las sociedades de tránsito y de destino de los migrantes. Las investigaciones ya habían mostrado que muchos mecanismos para hacer cumplir la ley diseñados con el objeto de prevenir la migración irregular o no autorizada, como las duras políticas de interceptación, las sanciones a los transportistas y el control de la inmigración, daban lugar a actos de violencia y abusos y podían estimular como efecto colateral la expansión de las redes de contrabando y trata. El Relator Especial también observó con profunda preocupación las recientes iniciativas de entidades federadas en algunos Estados que habían tomado medidas para elaborar leyes con disposiciones sobre inmigración que eran contrarias a los principios constitucionales y cuya competencia correspondía exclusivamente al gobierno central o federal.

25. La penalización de los migrantes irregulares por encontrarse en un país sin la documentación adecuada hacía que todos los migrantes, independientemente de su situación de inmigración, fuesen potencialmente vulnerables a actos de racismo o xenofobia. Como consecuencia, los migrantes eran a menudo víctimas de brotes de xenofobia que daban lugar a abusos y actos de violencia. La gestión de la migración basada en las leyes penales tendía a hacer caso omiso de la dimensión de derechos humanos de la migración y a centrar la atención exclusivamente en medidas para resolver la cuestión de la migración irregular fortaleciendo los controles fronterizos y penalizando a los facilitadores y a los propios migrantes. Durante el ejercicio de su mandato, el Relator Especial ha mostrado que el empleo de medidas penales en la gestión de la migración socava los derechos humanos de los migrantes e impide su acceso a derechos sociales básicos, en particular la atención de salud, la educación y la vivienda.

B. Protección de los niños en el contexto de la migración

26. El Relator Especial también se centró en la protección de los niños en el contexto de la migración, recordando la obligación que incumbía al Estado de garantizar la protección de todos los niños en todas las etapas del proceso migratorio[3]. El Relator Especial presentó una reseña del marco jurídico internacional aplicable, propuso un marco conceptual e hizo una breve referencia a las tres categorías de niños afectados por el proceso migratorio: los que dejan atrás los familiares migrantes, los niños que migran a través de las fronteras y los niños migrantes en los países de destino.

27. Los niños siempre han formado parte de los movimientos migratorios y se han visto afectados de diferentes formas. Los niños que los familiares que migran dejan atrás se ven afectados por la migración en los países de origen. Los niños que participan en la corriente migratoria se ven afectados en los países de origen antes de la partida y en los países de tránsito y de destino en las etapas del viaje y la llegada. En los países receptores, los niños se ven afectados en las etapas del proceso migratorio de la llegada y la larga permanencia. Los niños franquean las fronteras con sus padres o acompañados por miembros de la

[3] Véase A/HRC/11/7.

familia ampliada u otros adultos o en el contexto de corrientes migratorias mixtas. Los niños también buscan cada vez con mayor frecuencia la posibilidad de migrar a través de las fronteras de forma autónoma y sin compañía, y pueden convertirse en presa de la delincuencia organizada y ser objeto de prácticas de explotación como el contrabando, la trata de personas y las formas contemporáneas de la esclavitud.

28. El término "niños que quedan atrás" se refiere a los niños criados en sus países de origen o en sus países de residencia habitual de quienes los adultos responsables de ellos se separan al migrar. El impacto de la migración en los niños que quedan atrás era difícil de valorar. Muchos factores podían influir a la hora de evaluar cómo podía afectar la migración a los derechos de los niños que quedaban atrás. También era necesario adoptar medidas para favorecer la unidad de la familia y facilitar la reunión de los niños con sus padres en los países de destino para abordar de forma adecuada la protección y las necesidades especiales de los niños que quedaban atrás. Muchos padres y otros familiares migraban inicialmente sin los niños, pero después tenían previsto reunirse con ellos en el país de destino.

29. Los niños en movimiento son los niños migrantes que participan activamente en el proceso migratorio, en particular en las etapas de paso y de llegada a los países de tránsito y de destino. Pueden migrar con sus familiares o solos para buscar oportunidades de educación y de empleo. Los niños también pueden desplazarse porque se ven forzados a ello, como en los casos en que se convierten en presa de la delincuencia organizada transnacional y las redes de explotación. Los niños no acompañados o separados de sus padres que se desplazan se enfrentan a mayores vulnerabilidades y riesgos, como la discriminación y la violencia de carácter sexual o de otro tipo. Otros problemas relacionados con los derechos humanos que afectan frecuentemente a los niños en movimiento son la deportación y la repatriación. Los niños sólo deben ser repatriados si ello redunda en su interés superior, es decir, para contribuir a la reunificación familiar y con las debidas garantías procesales. Otra importante preocupación guardaba relación con la especial vulnerabilidad de los niños no acompañados, indocumentados o que entraban en un país de forma irregular, incluso en el marco de corrientes migratorias mixtas, frente a la privación de libertad arbitraria o ilegal.

30. La protección de los niños en los países de destino dependía en la mayoría de los casos del contexto y, por tanto, de la situación particular en que se encontraban: si la situación del niño daba lugar a la protección que se le reconocía en la legislación sobre los refugiados; si el niño era víctima de la delincuencia organizada transnacional; si el niño estaba migrando con su familia y uno o ambos progenitores eran trabajadores migratorios; o si el niño estaba migrando de forma irregular, no acompañado o indocumentado. El Relator Especial determinó dos esferas en las que los Estados debían intensificar en general sus esfuerzos a fin de ofrecer respuestas basadas en los derechos para proteger a los niños en los países de destino. La primera guardaba relación con la protección general de los niños afectados por la delincuencia organizada transnacional. La segunda se refería al pleno disfrute de los derechos humanos por los niños de origen migrante.

31. El Relator Especial puso de relieve que no se disponía de información estadística precisa sobre el número de niños que participaban en el proceso de migración internacional. Al igual que la migración de los adultos, la migración de los niños se veía influenciada por la situación política, social, económica y ambiental. En esa situación intervenían nuevos fenómenos de alcance mundial, como el cambio climático, la crisis alimentaria y la crisis económica y financiera. Los menores no acompañados o separados de sus padres eran especialmente vulnerables a los abusos y a las violaciones de los derechos humanos en todas las etapas del proceso migratorio. El hecho de que no se hiciera distinción entre adultos y niños migrantes era un problema importante aún por resolver en varios Estados.

Las leyes de inmigración de los distintos países no siempre contenían una perspectiva centrada en los niños y habitualmente carecían de disposiciones específicas sobre ellos.

32. La protección del niño durante la emigración exigía que se tuvieran en cuenta cuestiones relativas a la migración irregular, ya que afectaban al disfrute de los derechos humanos por parte de los niños. La protección de los niños durante la migración conllevaba necesariamente una perspectiva de género, ya que las mujeres y las niñas suponían casi la mitad de la corriente internacional de migrantes, y las niñas migrantes, ya fuesen solas o acompañadas, eran vulnerables a la violencia sexual y a las violaciones de los derechos humanos por motivos de género.

33. Por último, el Relator Especial hizo hincapié en la importancia que tenía disponer de un marco jurídico apropiado para la protección de los derechos de todos los niños en el contexto de la migración, en particular mediante la ratificación de los instrumentos internacionales pertinentes de derechos humanos y de otro tipo y su incorporación a las leyes y políticas nacionales. Formuló varias recomendaciones para que se examinaran y se adoptaran las medidas que se estimaran convenientes.

C. Los derechos de los migrantes a la salud y a una vivienda adecuada

34. El Relator Especial se centró en el disfrute por los migrantes de los derechos a la salud y a una vivienda apropiada[4]. Recordó el marco jurídico internacional aplicable y examinó los principales obstáculos que encontraban los migrantes en el disfrute de estos derechos, haciendo especial hincapié en la situación de las mujeres, las niñas y los niños migrantes.

35. El Relator Especial recordó que el disfrute de esos derechos por todos los miembros de la sociedad, sea cual fuere su ciudadanía, nacionalidad y situación de inmigración, no sólo era un fin en sí por una cuestión de titularidad, sino un medio esencial de asegurar un desarrollo humano equitativo y la integración social de los migrantes en las sociedades de acogida.

36. El Relator Especial también manifestó su preocupación por la falta en general de políticas y medidas amplias encaminadas a proteger y promover los derechos a la salud y a una vivienda adecuada para los migrantes. La falta de políticas y medidas de esa naturaleza equivalía al incumplimiento por los Estados de la obligación de tomar medidas para que se respetaran plenamente esos derechos. Por ejemplo, los migrantes recién llegados podían encontrar diversos obstáculos para acceder a la atención de la salud o a la vivienda, habida cuenta de sus limitados conocimientos del idioma del Estado de acogida y su desconocimiento de las leyes y los sistemas vigentes en ese país. La falta del apoyo necesario, como la enseñanza del idioma local o la información gratuita sobre las leyes y reglamentos pertinentes, obstaculizaba en la práctica el disfrute de los derechos a la salud y a una vivienda adecuada en el contexto de la migración. A esta preocupación se sumaba la falta de indicadores desglosados sobre los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas, incluidos los migrantes.

37. Los migrantes podían estar más expuestos a tener una mala salud como consecuencia de su situación socioeconómica generalmente precaria, del proceso de migración y de su vulnerabilidad por no ser nacionales del país al que llegaban. La salud mental de los migrantes era también motivo de preocupación, puesto que factores como el aislamiento social provocado por la separación de la familia y de las redes sociales, la inseguridad en el empleo, las condiciones de vida difíciles y la explotación podían tener efectos negativos. Los procesos del movimiento migratorio también podían tener una

[4] Véase A/HRC/14/30.

importante repercusión negativa en la salud de los migrantes antes de su llegada al país de acogida.

38. El derecho y el acceso de los migrantes a la atención de la salud y el nivel de esa atención variaba mucho en función de cada Estado, así como de la situación de inmigración del interesado. Podía ir desde la mera atención de urgencia hasta una amplia cobertura que abarcara a todos los migrantes, incluidos los que estaban en situación irregular. En un extremo del espectro, los migrantes en situación regular que cumplían ciertas condiciones tenían derechos comparables a los ciudadanos de los Estados de acogida, aunque existieran diferencias entre los migrantes a largo y corto plazo con respecto a los derechos y el acceso. En el otro extremo, podía suceder que los no nacionales carecieran de acceso a medicamentos esenciales para la supervivencia porque los establecimientos se negaban a tratar a los "extranjeros" o a quienes no presentaran un documento de identidad del país.

39. Las trabajadoras migratorias en el servicio doméstico representaban uno de los grupos más vulnerables de trabajadores migratorios. Parecía existir un cuadro generalizado de abusos físicos, sexuales y psicológicos de los trabajadores migratorios del servicio doméstico, y también estaban a menudo expuestos a amenazas tanto de salud como de seguridad, sin que se les proporcionara información adecuada sobre los riesgos y las precauciones. En relación con la salud reproductiva y el embarazo, las mujeres y las niñas migrantes solían experimentar problemas diferentes y más graves que la población del país.

40. Lamentablemente, había profundas discrepancias entre las normas internacionales de derechos humanos y su aplicación efectiva en la esfera de la atención sanitaria para los niños migrantes, se encontraran o no en situación irregular y estuvieran o no acompañados. Una atención insuficiente tenía consecuencias duraderas en el desarrollo del niño, por lo cual, y a la luz del deber de los Estados de proteger a los más vulnerables, el acceso a la atención de la salud para los niños migrantes debía ser objeto de una prioridad apremiante. En general, las limitaciones de los derechos de los migrantes adultos tenían un efecto negativo inmediato en los derechos de sus hijos, y a largo plazo, podían comprometer el desarrollo del niño.

41. Al analizar los problemas a los que se enfrentaban los migrantes en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada, el Relator Especial señaló que ese derecho no era el derecho a un mero refugio, sino a vivir en un medio seguro, pacífico y digno. El hecho de que la vivienda fuese o no adecuada estaba supeditado a una serie de elementos, en particular la seguridad de la ocupación, la asequibilidad, la accesibilidad, la ubicación y la disponibilidad de servicios, establecimientos e infraestructura. En el contexto de los migrantes, el Relator Especial había examinado los problemas de accesibilidad y seguridad de la tenencia debido a la situación vulnerable de los migrantes por no ser nacionales del país de acogida.

42. Sin embargo, en la práctica subsistían diversos problemas que impedían que este elemento del derecho a la vivienda adecuada fuese plenamente efectivo. En el mercado privado de la vivienda, la discriminación solía impedir el acceso de los migrantes a una vivienda adecuada. La discriminación en el ámbito de la vivienda también podía ser consecuencia de la pobreza y la marginación económica. Los migrantes, que podían estar marginados en el mercado laboral y experimentar a menudo dificultades para obtener empleos estables razonablemente remunerados, solían quedar relegados a un nivel socioeconómico bajo y ser objeto de un trato diferente por parte de los proveedores de viviendas. Los migrantes eran objeto de discriminación indirecta, en el sentido de que algunos criterios para acceder a viviendas de alquiler podían afectarles de manera desproporcionada. Dado su limitado acceso a la vivienda a través del mercado privado, era motivo de preocupación el hecho de que los migrantes no solían tener acceso a la red de seguridad proporcionada por la vivienda social en muchos países, sobre todo cuando en general la oferta de vivienda social era escasa.

43. Los obstáculos que se planteaban a los migrantes en situación irregular para obtener una vivienda adecuada eran aún mayores, y les resultaba sumamente difícil alquilar viviendas privadas de buena calidad. Las dificultades aumentaban en los países en que la presencia de migrantes en situación irregular era un delito y existía la obligación de "denunciar" a esos migrantes. En algunos países era un delito alquilar alojamiento a migrantes en situación irregular. Las situaciones de vivienda precaria se agravaban aún más debido a que los migrantes irregulares estaban generalmente excluidos por ley de la mayoría de los servicios públicos, incluida la vivienda social. Era motivo de especial preocupación la situación de los solicitantes de asilo que a raíz de la denegación de su solicitud pasaban a ser migrantes en condición irregular y perdían todos los derechos de asistencia social y alojamiento.

44. El Relator Especial observó con pesar las prácticas generalizadas de desalojo forzoso de migrantes en todo el mundo. En muchos casos los migrantes, sobre todo los grupos vulnerables como los migrantes en situación irregular, los solicitantes de asilo y los niños no acompañados, eran desalojados de sus casas sin el debido preaviso ni consulta previa y sin que tuvieran un alojamiento alternativo. Estas prácticas de desalojo forzoso no sólo perjudicaban claramente el derecho de los migrantes a una vivienda adecuada, sino también otros derechos conexos, como el derecho a la salud, a la alimentación, al agua y a la educación.

45. Las mujeres debían hacer frente a importantes obstáculos para acceder a una vivienda adecuada debido a la discriminación, y las mujeres migrantes eran objeto de múltiples formas de discriminación como consecuencia de su marginación en la sociedad. Los niños migrantes tenían también más probabilidades que los otros niños de vivir en condiciones de hacinamiento, lo que tenía un efecto negativo en su desarrollo. La preocupación era aún mayor con respecto a los hijos de inmigrantes en situación irregular, cuyo derecho a una vivienda adecuada dependía directamente de las condiciones de exclusión social a que estuvieran sometidas las familias. La falta de acceso a una vivienda adecuada de los inmigrantes en situación irregular que tuvieran hijos significaba que sus hijos también quedaban privados de esa vivienda.

46. El ejercicio efectivo de los derechos a la salud y a una vivienda adecuada desempeñaba un papel fundamental en la integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida. La obstrucción y limitación del acceso a los servicios, las instituciones y los bienes que daban efectividad a esos derechos fundamentales representaba no sólo una violación de los derechos humanos de los inmigrantes, sino también un obstáculo para su integración y su participación activa en los Estados de acogida. A juicio del Relator Especial, esa denegación de los derechos humanos tenía un costo significativo no sólo para los migrantes y sus países de origen, sino también para los países de acogida, como la desintegración social y los problemas de salud pública.

III. Temas que podrían ser objeto de nuevos estudios

A. La migración en el contexto del cambio climático

47. En los últimos años ha aumentado rápidamente el interés sobre los posibles efectos del cambio climático en los movimientos de población. Se ha calculado que en los próximos 40 años entre 25 y 1.000 millones de personas podrían verse obligadas a desplazarse por el cambio climático[5]. Esas cifras representan el número de personas

[5] *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the evidence*, Frank Laczko y Christine Aghazarm, OIM, 2009, pág. 9.

expuestas al riesgo del cambio climático en algunas partes del mundo, y no tienen en cuenta las medidas que se podrían tomar para adaptarse a esos cambios. Pese a la falta de cifras precisas, hay pocas dudas acerca de que algunas regiones del planeta son ahora menos habitables debido a factores como el cambio climático, el deterioro de las tierras agrícolas, la desertificación y la contaminación del agua. El número de desastres naturales se ha más que duplicado en los dos últimos decenios, y en 2008 más de 20 millones de personas tuvieron que desplazarse debido a desastres naturales súbitos relacionados con el clima[6]. La continuación del cambio climático, con temperaturas que se prevé que aumenten entre 2º y 5°C al final del presente siglo, podría tener importantes consecuencias en el movimiento de personas[7].

1. La importancia de seguir estudiando los efectos ambientales y del cambio climático en la movilidad humana

48. El Relator Especial desea recordar que el movimiento de personas como consecuencia de cambios ambientales no es un fenómeno nuevo. Durante siglos, las personas se han trasladado como respuesta a cambios en su medio ambiente, a menudo estacionalmente[8]. Sin embargo, el vínculo entre migración y medio ambiente y sus más amplias interrelaciones han sido en gran medida ignorados hasta hace poco por los expertos en esta materia y los encargados de formular políticas. Por ejemplo, en el informe de 2005 de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, apenas se menciona este tema[9]. La razón de ello puede deberse en parte al hecho de que ha habido poco consenso a lo largo de los años entre los investigadores acerca de si la migración ambiental es una forma distinta de migración que merece un estudio especial. No obstante, de acuerdo con las deliberaciones de varias conferencias de alto nivel y reuniones de expertos y los nuevos estudios publicados en los últimos años[10], el Relator Especial observó que esta cuestión se había afianzado. Los expertos han informado cada vez más sobre la relación entre el medio ambiente y la movilidad humana y sobre la importancia de unificar estas cuestiones en el diálogo y la cooperación en materia de políticas a todos los niveles: local, regional, nacional y mundial.

49. Algunos estudios prevén que el cambio climático produzca un calentamiento atmosférico general y lluvias más intensas, y que pueda dar lugar a fenómenos atmosféricos más extremos, como sequías, tormentas e inundaciones[11]. Es probable que estos cambios den lugar a su vez a mayores movimientos de población. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) prevé que el calentamiento atmosférico provoque importantes cambios en las pautas climáticas, las corrientes oceánicas y posiblemente en los ecosistemas[12]. Además del aumento de las temperaturas y del nivel del

---

[6] *Monitoring Disaster Displacement in the Context of Climate Change*; Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos y Consejo Noruego para los Refugiados, 2009, véase también Inter-Agency Standing Committee Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters, IASC, versión revisada 2010.

[7] Véase la nota 5.

[8] *The Age of Migration, International Population Movements in the Modern World*, Stephen Castles y Mark J. Miller, cuarta edición, pág. 3.

[9] Véase www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf.

[10] Véase en particular el seminario de expertos sobre migración y medio ambiente organizado por el UNFPA y la OIM, Bangkok, 2007, OIM, UNU-EHS, PNUMA; Munich re Foundation Research Workshop on Migration and the Environment, Munich, 2008 y 2009; y Environment, Forced Migration and Social Vulnerability (EFMSV) conference, Bonn, 2008.

[11] Véase la nota 5, "The impacts of environmental and climate change on human mobility", pág. 14.

[12] Véase el Cuarto Informe de Evaluación del IPCC: Cambio Climático 2007 en: www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg2/en/contents.html.

mar, los científicos prevén que las lluvias sean más variables y la sequía más prevalente y prolongada. Esta situación agravará la erosión de los suelos y la desertificación en todo el mundo. En algunas regiones, esos fenómenos se combinarán con una mayor incidencia de desastres súbitos en la estación húmeda, lo que producirá mareas de tormenta, inundaciones y huracanes más violentos y destructivos. Los cambios en el clima que se anticipan ahora interrumpirán y tal vez alterarán permanentemente la manera de producir alimentos y los lugares en que se producen. En las próximas décadas, un número considerable de países perderá entre un tercio y la mitad de su capacidad de producción agrícola. Los países del África ecuatorial pueden perder hasta el 60% de esa capacidad[13].

50. Se prevé que todas las regiones del planeta se vean perjudicadas por el cambio climático, aunque las regiones y los países menos adelantados se ven desproporcionadamente afectados debido a su ubicación geográfica, su dependencia de sectores sensibles al clima como la agricultura y los recursos naturales, y la reducida capacidad de adaptación debido a los bajos niveles de recursos humanos, financieros y naturales, así como a la limitada capacidad institucional y tecnológica[14]. Desde una perspectiva biofísica, esos países están geográficamente desfavorecidos porque muchos se encuentran en bajas latitudes donde se prevé que aumenten las temperaturas, que las estaciones secas sean más largas y que la escasez de agua limite en gran medida su capacidad para producir alimentos y criar ganado. Las crisis humanitarias que podrían producirse por la escasez de alimentos se agravarían por la falta de agua potable, la propagación de enfermedades y los posibles conflictos[15]. En vista de las consecuencias ambientales, económicas y sociales previstas, es probable que las poblaciones se desplacen o migren para sobrevivir. Por el momento se desconoce si esta migración será temporal o permanente y hacia dónde se desplazarán las poblaciones, aunque es probable que gran parte de esos movimientos, al menos al principio, sean internos.

51. Por último, el Relator Especial desea recordar que, como se ha mencionado antes, es probable que la mayor parte de la migración ambiental tenga lugar en el interior de los países en desarrollo o entre esos países, en los que la capacidad de acogida puede ser muy limitada. Por lo tanto, considera que es importante seguir estudiando y examinando el fenómeno de la migración y su relación con el medio ambiente y el cambio climático a fin de poder determinar los retos futuros, la mejor manera de abordarlos y la forma de proteger los derechos humanos de esos migrantes ante la ampliación de este fenómeno[16]. Asimismo sería conveniente examinar nuevos sistemas de recogida de datos y crear capacidad para utilizar mejor las fuentes de datos existentes en algunos de los países menos adelantados que se verán más afectados por el cambio climático.

52. También puede ser difícil para los encargados de formular políticas gestionar las corrientes de migración en los países en los que las estructuras de gobierno siguen siendo muy débiles. En esos países es necesario iniciar nuevos estudios que evalúen las capacidades actuales de los gobiernos nacionales para aplicar marcos y políticas nuevos o ya existentes. Los actuales debates sobre políticas tienden a centrarse en cuestiones tales como la mejor manera de prestar asistencia de emergencia a los desplazados y la manera de reducir los riesgos de desastre y de mejorar el marco jurídico y normativo para proteger a

[13] Véase la nota 5, pág. 321.

[14] Véase *Migration and Climate Change, International Organization for Migration research Series Nº 31*, OIM. Puede consultarse en: http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&products_id=96; véase también Climate Change and International Migration, Background Paper WMR 2010, OIM.

[15] Véase, por ejemplo, el informe de 2010 del Representante Especial del Secretario General sobre los desplazados internos al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/13/21), párrs. 41 a 44.

[16] Véase también el informe de 2006 del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación presentado a la Asamblea General (A/61/306), párrs. 36 y 37.

los desplazados. Sin embargo, es igualmente importante tener en cuenta los movimientos originados por fenómenos de evolución lenta y enmarcar el problema tanto en términos de desplazamiento como de movimiento más voluntario[17]. Por lo tanto, el Relator Especial considera que es importante que esas cuestiones se sigan desarrollando en el futuro mediante nuevos instrumentos de investigación y el examen de la capacidad de los gobiernos y la sociedad civil en el plano nacional para aplicar tanto políticas de protección como estrategias de adaptación, teniendo siempre en cuenta los derechos humanos de los migrantes en este contexto específico. Como señaló la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en su informe dedicado a la relación entre el cambio climático y los derechos humanos[18] "los efectos en los derechos humanos pueden ser de carácter directo, como la amenaza que los fenómenos meteorológicos extremos pueden suponer para el derecho a la vida, pero a menudo tienen un efecto indirecto y progresivo en los derechos humanos, como el aumento de la tensión sobre los sistemas de salud y de las vulnerabilidades relacionadas con la migración inducida por el cambio climático. Son particularmente vulnerables quienes viven en la "primera línea" del cambio climático, en lugares donde incluso los cambios climáticos pequeños pueden tener consecuencias catastróficas para la vida y los medios de subsistencia".

2. Retos en materia de políticas: migración y estrategias de adaptación

53. El Relator Especial recuerda que sólo recientemente se ha prestado atención a la creación de una base de conocimientos sobre la interrelación entre las presiones ambientales (en particular el cambio climático) y la migración para elaborar políticas y programas informados.

54. Los encargados de formular políticas han tardado en identificar las posibles respuestas a la migración inducida por factores ambientales. En la documentación reciente sobre los movimientos inducidos por factores ambientales se pone de relieve que la migración puede tener tanto consecuencias positivas como negativas, lo que afecta a la manera en que se formulan las políticas[19]. Las consecuencias más positivas se producen cuando la migración es una estrategia voluntaria, de manera que las personas tienen tiempo para sopesar las posibles alternativas y utilizar la migración para reducir los riesgos en el ámbito doméstico. Por lo que respecta a las consecuencias negativas, el Relator Especial destaca que esas consecuencias provienen especialmente de los desplazamientos masivos de emergencia que generalmente están relacionadas con los desastres naturales de gran intensidad y la competencia por los recursos. Estos desplazamientos se parecen mucho a los desplazamientos de refugiados y requieren a menudo asistencia humanitaria a gran escala.

55. Tradicionalmente se ha clasificado a los expertos en dos grupos: los alarmistas, que consideran que el medio ambiente es la causa principal de los desplazamientos de población, destacan el carácter forzoso de los procesos de migración (utilizan el término "refugiado ambiental") y prevén que cientos de millones de personas se verán afectadas, a menudo sin diferenciar entre las que se desplazarán a corta distancia de sus lugares de origen para encontrar un lugar más seguro y las que se trasladarán miles de kilómetros hacia nuevos países. Por el contrario, los escépticos cuestionan los modelos utilizados para establecer las estimaciones acerca de las personas que se verían obligadas a migrar, y ponen de relieve que, al determinar si se producirá la migración y los lugares de destino y el número de personas que migrarán, los factores de atracción en los lugares de destino son más importantes que los factores que provocan la migración[20].

[17] Véase la nota 5, "The identification, evaluation and monitoring of policy responses", pág. 32.
[18] A/HRC/10/61, párrs. 92 y 93.
[19] Véase la nota 5, pág. 357.
[20] Véase la nota 12.

56. En cuanto a las estrategias para gestionar la migración ambiental adoptadas en los países en desarrollo, el Relator Especial desea mencionar los programas nacionales de adaptación (PNA), que se considera que son los principales marcos adoptados por los países en desarrollo con bajos ingresos para gestionar la migración originada por factores ambientales. Según la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, los PNA son un proceso para que los países menos adelantados (PMA) determinen las actividades prioritarias que respondan a sus necesidades urgentes e inmediatas de adaptación al cambio climático, es decir, las actividades que, de seguir demorándose, aumentarían la vulnerabilidad de estos países o conllevarían un incremento de los costos en una etapa posterior[21]. En la mayoría de los PNA se destacan las estrategias de adaptación descritas como la manera de reducir las presiones migratorias y permitir que las personas se queden en sus lugares de origen. Generalmente, las estrategias tratan de adaptar las prácticas agrícolas, el ordenamiento de las tierras de pastoreo, las infraestructuras tales como diques y escolleras, las pautas pesqueras y otras estrategias para reducir las presiones sobre los ecosistemas frágiles y permitir así que las poblaciones sigan viviendo en sus lugares de origen.

57. El Relator Especial también desea señalar que, en algunos casos, los PNA consideran la migración como una estrategia de adaptación en sí misma. Esta perspectiva aparece en dos contextos. En primer lugar, en algunos países se considera que la migración es una manera de reducir la presión demográfica en lugares con ecosistemas frágiles. En segundo lugar, algunos países reconocen que el reasentamiento de algunas poblaciones puede ser inevitable, habida cuenta de las posibles tendencias, y debería realizarse de manera planificada. El segundo tipo de estrategia de adaptación en el que se incluye la migración, a saber, el reasentamiento para reducir los daños conexos al cambio climático, especialmente las inundaciones y el aumento del nivel del mar, sería más pertinente. Por ejemplo, en el PNA de Samoa se indica que el reasentamiento de familias es una estrategia de adaptación actual en las comunidades rurales. Entre las posibles actividades de adaptación incluidas en ese PNA figura el reasentamiento de comunidades en el interior. La aplicación de los planes de gestión de la infraestructura costera para distritos muy vulnerables[22] prevé aumentar la reubicación de bienes públicos y comunitarios al abrigo de las zonas costeras peligrosas.

58. Por lo que respecta a las políticas de los países de destino, el Relator Especial observa que las estrategias de reubicación señaladas en los PNA dan por supuesto que, en la mayoría de los casos, los desplazamientos serán internos en busca de alternativas más seguras. La falta de recursos financieros, la distancia, la falta de redes en los países de destino u otros factores impedirán a muchos de los posibles migrantes emigrar al extranjero. Sin embargo, el Relator Especial recuerda que la migración internacional no dejará de producirse; muchos de los países que perderán medios de subsistencia y hábitats como consecuencia del cambio climático, y muchos de los que sufrirán desastres naturales de gran intensidad, son ya países de emigración con pautas bien establecidas de migración laboral. El Relator Especial señala que las políticas de inmigración de la mayoría de los países de destino no son apropiadas para recibir grandes cantidades de migrantes ambientales, a no ser que esos migrantes se incluyan en las categorías de admisión ya existentes. Normalmente, los países de destino admiten a personas para cubrir puestos vacantes o con fines de reunificación familiar. Las admisiones por motivos humanitarios están generalmente limitadas a los refugiados y a los solicitantes de asilo, es decir, a las personas a las que se aplica la definición que figura en la Convención sobre el Estatuto de

[21] Véase http://unfccc.int/adaptation/items/4159.php.

[22] Véase *NAPA Priority Project 7: Implement Coastal Infrastructure Management Plans for Highly Vulnerable Districts Project*; en: http://unfccc.int/files/adaptation/napas/application/pdf/29_samoa_pp.pdf.

los Refugiados de 1951, su Protocolo de 1967 o los instrumentos regionales pertinentes atendiendo a un temor justificado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social concreto u opiniones políticas. Es poco probable que la definición jurídica de refugiado pueda aplicarse a los migrantes ambientales, ya que la mayoría de ellos abandonan sus lugares de origen por la pérdida de sus medios de subsistencia o su hábitat y no por motivos de persecución política. Esta situación podría plantear la cuestión de la necesidad de prever una nueva categoría de migrantes forzosos por factores ambientales o climáticos a los que se debe ofrecer protección.

59. No obstante, algunos países han establecido políticas especiales que permiten a las personas cuyos países han sufrido desastres naturales u otras conmociones graves permanecer al menos temporalmente en el país sin temor de ser deportadas. Por ejemplo, los Estados Unidos de América promulgaron una ley en 1990 para otorgar un estatuto de protección temporal a las personas que temporalmente no puedan volver a sus países de origen en condiciones seguras debido a conflictos armados en curso, desastres ambientales u otras situaciones extraordinarias y temporales[23]. Nueva Zelandia prevé una categoría especial en sus cuotas de reasentamiento para las personas de los Estados insulares del Pacífico desplazadas por factores ambientales, denominada "Categoría de Acceso al Pacífico". Otros países prevén excepciones a la expulsión según las circunstancias de cada caso para las personas cuyos países de origen hayan sufrido perturbaciones considerables debido a desastres naturales. Tras el *tsunami* de 2004 algunos Estados suspendieron las deportaciones de nacionales de los países afectados[24]. Aunque estos ejemplos son aspectos positivos, cada uno según las circunstancias de los casos, el Relator Especial considera que no hay leyes ni políticas concretas que se ocupen de la migración de personas atendiendo a los cambios climáticos graduales que pueden destruir hábitats o medios de subsistencia en el futuro. En la mayoría de los casos, los desplazamientos como consecuencia del cambio climático y otros riesgos ambientales graduales que limitan las oportunidades económicas se tratan de la misma manera que la migración por motivos económicos. A las personas que no pueden ser incluidas en las categorías de migración laboral y reunificación familiar existentes se las considera migrantes irregulares. Si no existen razones humanitarias de peso que eximan a esas personas de los procedimientos de expulsión, esos migrantes estarán sometidos a los sistemas regulares en vigor de retorno obligatorio a sus países de origen.

3. Propuestas del Relator Especial

60. Habida cuenta de las deficiencias que existen en la actualidad, el Relator Especial propone que se preste más atención a la determinación y el examen de nuevos marcos para gestionar los posibles desplazamientos. Se podría prestar atención tanto a los aspectos del medio ambiente como a su nexo con la migración: a) determinación de las estrategias de adaptación que permitan que las personas permanezcan en los lugares en que viven y trabajan; b) determinar estrategias de reasentamiento que protejan la vida y los medios de subsistencia de las personas cuando no puedan quedarse en sus lugares de origen; y c) mantenimiento y fortalecimiento de un enfoque basado en los derechos humanos concebido para proteger los derechos de los migrantes. Aunque es probable que la mayoría de la migración sea interna, la posible escala de los desplazamientos necesitará medidas coordinadas para apoyar a los países afectados. La cooperación internacional para mitigar la migración perjudicial al planificar los desplazamientos será un componente esencial de las estrategias de adaptación que contribuirá a proteger a las personas que se verán más afectadas por el cambio climático.

[23] Véase la Ley de inmigración de los Estados Unidos, de 1990; puede consultarse en: http://www.justice.gov/eoir/IMMACT1990.pdf.

[24] Véase la nota 5, págs. 374 a 377.

61. El Relator Especial también recuerda que sigue habiendo grandes deficiencias en la información a disposición de los encargados de formular políticas. Esas deficiencias se refieren al contenido (cómo y cuándo los cambios medioambientales pasarán a ser un factor primordial de la migración), a la escala y la metodología (los estudios y los métodos para hacer análisis interdisciplinarios) y a los marcos para aplicar estrategias apropiadas de gestión de la migración. Se ha invertido poco en estudios sobre medio ambiente y migración a gran escala[25]. La falta de datos estadísticos pertinentes en los planos nacional o regional pone de manifiesto las limitaciones en la elaboración de las políticas que podrían crear resiliencia y promover la adaptación en las comunidades vulnerables. La inversión en el desarrollo de la investigación a corto y largo plazo, la recogida de datos y los proyectos de vigilancia podría contribuir a reducir esas diferencias. La promoción de la recopilación y el intercambio de datos entre las instituciones y las disciplinas podrían reforzar la capacidad de los gobiernos para observar y analizar las pautas de la migración. Permitir un mayor acceso de los investigadores a los datos oficiales también podría mejorar los resultados de los estudios.

62. Por último, se podría invertir más en la elaboración de metodologías de investigación. Estos métodos recién adoptados se pueden compartir entre los gobiernos, los investigadores y las comunidades afectadas a fin de crear beneficios duraderos para llevar a cabo una reforma apropiada de las políticas.

B. Participación política y derechos civiles de los migrantes

63. Los Estados democráticos modernos han considerado tradicionalmente que la ciudadanía es un elemento fundamental en la distribución de importantes derechos y prestaciones. Sin embargo, muchos derechos de los que anteriormente sólo disfrutaban los nacionales se han otorgado a todos los habitantes, lo que ha dado lugar a una mayor participación política y a cierta confusión en los diferentes países de destino de los migrantes. Una breve panorámica de las políticas de integración de los migrantes y un breve examen de los problemas pondría de relieve la necesidad de que haya un debate y un examen más minuciosos y amplios de las cuestiones que afectan a los derechos de los migrantes.

1. Políticas de ciudadanía e integración política de los migrantes

64. La importancia cada vez mayor del estudio de la participación política en los cincuenta últimos años refleja la relevancia crucial de la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos de adopción de decisiones. A medida que en los últimos decenios se ha ampliado el campo de aplicación de las actividades y responsabilidades públicas, el ámbito de participación política ha aumentado considerablemente. En primer lugar, la participación política se refiere a los habitantes en su función en tanto que ciudadanos (y no, por ejemplo, como políticos o funcionarios). En segundo lugar, las actividades de los ciudadanos definidas como participación política deben ser voluntarias y no estar prescritas por la ley ni ser de carácter obligatorio. Por último, esa participación concierne al gobierno y a la política en un sentido amplio ("sistema político") y no se limita a fases específicas (como el proceso parlamentario de adopción de decisiones o las "aportaciones" del sistema político), ni a niveles o ámbitos específicos (como las elecciones nacionales o los contactos con los funcionarios)[26].

[25] Véase la nota 5, pág. 340.

[26] *Studying Political Participation: Towards a theory of everything?*, Jan W. van Deth, University of Mannheim Chair for Political Science and International Comparative Social Research.

65. En esos Estados, muchos derechos que previamente sólo disfrutaban los ciudadanos se han desvinculado de la nacionalidad y se conceden ahora a los no ciudadanos tomando como base la residencia y el empleo legales o los derechos humanos universales. Entre esos derechos figuran el derecho a la libertad de expresión, el derecho de reunión pacífica, el derecho a la propiedad, el derecho a afiliarse a sindicatos y el derecho a la atención de salud, la educación, la seguridad social, la vivienda y otros servicios sociales[27]. Sin embargo, la nacionalidad sigue siendo una línea divisoria importante en lo que respecta a la participación política. Por lo tanto, adquirir la nacionalidad del país de acogida ha sido siempre para los migrantes el paso más importante hacia la integración política[28]. El Relator Especial considera que es importante que los migrantes tengan la posibilidad de convertirse en ciudadanos del Estado en el que residan permanentemente y que se les debería alentar a que lo hicieran. Aunque el Relator Especial pone de relieve la prioridad de facilitar el acceso a la ciudadanía oficial, ello se debería complementar mediante medidas previas y posteriores a esa etapa. Es más, la ciudadanía oficial no es una condición suficiente para la integración política ni tiene por qué ser una condición necesaria para el disfrute de determinados derechos políticos. La ciudadanía efectiva depende de las oportunidades estructurales de participación y de una disposición generalizada a aprovecharlas. De hecho, los grupos de origen migrante están con frecuencia insuficientemente representados en los procesos políticos, incluso en los casos en que la mayoría de los miembros de esos grupos son nacionales.

66. El Relator Especial señala que en muchos países de destino se prohibían en el pasado todas las actividades políticas de los no ciudadanos. Algunos países tienen todavía restricciones especiales para los no ciudadanos en cuanto a las libertades de expresión, reunión y asociación. Algunos Estados deniegan a los extranjeros el derecho a ser miembros de partidos políticos[29]. Por lo tanto, es conveniente recordar que la normativa internacional de derechos humanos sólo permite que se impongan las restricciones "que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos"[30]. Por consiguiente, el Relator Especial considera que las políticas que niegan a los migrantes esas libertades por el mero hecho de su nacionalidad no son sostenibles.

67. Por otro lado, aunque algunos países de destino han concedido generalmente libertades políticas a los residentes extranjeros, la mayoría de ellos no les conceden el derecho a votar ni a ser elegidos[31]. Sin embargo, muchos Estados permiten que sus ciudadanos que viven permanentemente en el extranjero participen en las elecciones nacionales. Las diferencias en las prácticas de los Estados en relación con el derecho de voto[32] para los no ciudadanos están generalmente relacionadas con políticas más amplias y de inmigración y ciudadanía. Algunos países tradicionales de inmigración no han adoptado políticas para la votación de los no ciudadanos, en parte porque alientan a los inmigrantes a que se naturalicen. Otros Estados tienden a dar menos importancia a la naturalización y no

[27] Hay algunos derechos inalienables (enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948) que todos los seres humanos, independientemente de su ciudadanía o nacionalidad, tienen derecho a ejercer. Esos derechos están recogidos en la Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven (1985), que puede consultarse en la siguiente dirección: http://www1.umn.edu/humanrts/instree/w4dhri.htm.

[28] *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*, T. Alexander Aleinikoff & Douglas Klusmeyer, Carnegie Endowment for International Peace, 2000.

[29] Por ejemplo, en algunos estados de Europa Central y Oriental existe esta restricción.

[30] Véase el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 22 y 23.

[31] Históricamente, el voto no siempre estaba supeditado a la nacionalidad. Por ejemplo, durante todo el siglo XIX y principios del siglo XX varios estados de los Estados Unidos concedían ese derecho a determinadas clases de no ciudadanos.

[32] Debe entenderse el derecho a votar en elecciones públicas.

consideran el derecho de voto como necesariamente vinculado a la ciudadanía oficial. Por último, algunos países en los que la inmigración sustantiva es un fenómeno reciente, ni siquiera han empezado a considerar seriamente esa posibilidad. Independientemente de estas diferencias, en la mayoría de los países las tasas de naturalización son inferiores a las de inmigración, incluso teniendo en cuenta la duración requerida como condición para la naturalización. Esto hace que los países de destino con sistemas políticos democráticos sean aún menos representativos de sus poblaciones, y por lo tanto que la cuestión del derecho de voto sea cada vez más importante. Conceder a los no ciudadanos el derecho de voto a nivel nacional no es imperativo si el acceso a la ciudadanía está suficientemente abierto. No obstante, el Relator Especial formula como recomendación general que se conceda el derecho de voto local a los inmigrantes que hayan residido legalmente en el país durante varios años.

68. Por lo que respecta a las comunidades de origen migrante, el Relator Especial recuerda que esas comunidades incluyen tanto a ciudadanos como a residentes no ciudadanos, independientemente de cuál sea su situación jurídica en el país (es decir, regular o no). La integración política de esas personas de origen migrante depende no sólo de sus derechos individuales sino también de las oportunidades y los incentivos para su participación en la vida política. El acceso a los derechos políticos mediante la admisión a la ciudadanía o la concesión del derecho de voto a los no ciudadanos no resolvería el problema si la tasa de participación de los nuevos ciudadanos en las elecciones es más baja y si su representación es claramente insuficiente en los puestos públicos, el parlamento y los partidos políticos.

69. Aunque la mayoría de los países con poblaciones migrantes no obligan a sus ciudadanos a votar, existe sin duda un interés público en facilitar la participación política como forma de ciudadanía activa. Las altas tasas de participación refuerzan la legitimidad democrática de la autoridad política y pueden también promover la comunidad política mediante un sentimiento compartido de responsabilidades comunes. Las bajas tasas de participación guardan estrecha correlación con la situación socioeconómica y crean así un sesgo clasista en las políticas democráticas. La participación política de las minorías étnicas y raciales es una cuestión de especial preocupación. En las sociedades democráticas esas comunidades son más vulnerables cuando están políticamente aisladas. Es más fácil que se las considere extrañas, que no puedan reivindicar sus propios intereses y que sus miembros sean considerados frecuentemente como ciudadanos de segunda clase. Para esos grupos de origen migrante formados también por minorías étnicas y raciales, las bajas tasas de participación política no son consecuencia de su propia elección sino de otras circunstancias, algunas de las cuales pueden estar influidas por la política pública.

70. El Relator Especial estima que es importante que los países de destino consideren la reforma en materia de inmigración en sus políticas de ciudadanía a fin de que los migrantes que residen en ellos no queden al margen de la vida política pública. Esas políticas combinarían el acceso a la nacionalidad de los países de acogida de conformidad con la duración de la residencia exigida, junto con los derechos y deberes políticos independientemente de la nacionalidad. Permitir y alentar la participación política de residentes migrantes de larga data haría que el proceso democrático fuese más representativo. Esto aumentaría su legitimidad general, mejoraría la calidad de la adopción de decisiones en cuestiones que afectaran a los grupos de origen migrante (como la educación, la remuneración, la edad mínima de admisión al empleo, el aprendizaje y la formación, la participación en organizaciones sindicales, el alojamiento, la seguridad social y el acceso a los servicios de salud, entre otras cosas), y haría que esos grupos fuesen menos vulnerables a la xenofobia o el racismo en la política y la sociedad en general.

2. Derecho de voto de los no ciudadanos: un problema mundial

71. El Relator Especial recuerda que desde hace mucho se ha considerado un problema la anómala situación de los no ciudadanos extranjeros que viven en países de acogida democráticos en los que no se les reconocen los derechos políticos. Como se ha examinado antes, las normas y prácticas de naturalización varían de un Estado a otro, y en algunos lugares los inmigrantes tienen pocas oportunidades de llegar a ser ciudadanos debido a diversos factores. Como consecuencia, los países de destino han tenido que elaborar políticas y crear instituciones para responder a los problemas de la cada vez mayor diversidad étnica[33]. Los principales problemas son definir quién es ciudadano, determinar la manera en que los recién llegados pueden convertirse en ciudadanos, y qué significa ser ciudadano. En principio, el Estado nación únicamente permite una sola pertenencia, aunque los migrantes y sus descendientes tienen relación con más de un Estado. Pueden ser ciudadanos de dos Estados, o ser ciudadanos de un Estado y vivir en otro. Por lo tanto, el asentamiento a gran escala da lugar inevitablemente a un debate sobre la ciudadanía[34].

72. La primera preocupación para los migrantes no es el contenido exacto de la ciudadanía, sino cómo pueden obtenerla para tener una situación jurídica oficialmente igual a la de los otros ciudadanos. El acceso a la ciudadanía no es igual en todos los países, y depende del concepto imperante de nacionalidad. El Relator Especial recuerda que hay diferentes tipos de modelos que definen la ciudadanía:

a) **El modelo imperial**. En este modelo la definición de pertenencia a la nación se define como el hecho de ser súbdito de la misma Potencia o gobierno. Este modelo permitió la integración de diversos pueblos de imperios multiétnicos (británico, austrohúngaro, otomano, etc.) y estuvo oficialmente en funcionamiento en el Reino Unido hasta la promulgación de la Ley de la nacionalidad de 1981[35], que creó por primera vez un tipo moderno de ciudadanía. El concepto tiene casi siempre un carácter ideológico, en el sentido de que contribuye a ocultar el dominio real de un grupo étnico o una nacionalidad concretos sobre los otros pueblos sometidos.

b) **El modelo étnico**. La definición de pertenencia a una nación se basa en el origen étnico (ascendencia, idioma y cultura comunes), lo que a menudo conlleva la exclusión de las minorías de la ciudadanía y de la comunidad de la nación.

c) **El modelo republicano**. La nación se define como una comunidad política basada en una constitución, las leyes y la ciudadanía, y prevé la posibilidad de admitir a recién llegados a la comunidad. Este enfoque se remonta a las revoluciones francesa y americana. Francia es el ejemplo actual más claro.

d) **El modelo multicultural**. En este modelo la nación se define también como una comunidad política basada en una constitución, las leyes y la ciudadanía, que puede admitir a recién llegados. Sin embargo, en este modelo los recién llegados pueden mantener sus distintas culturas y formar comunidades étnicas, siempre y cuando respeten las leyes nacionales fundamentales. Este enfoque pluralista y multicultural estuvo en vigor en las décadas de 1970 y 1980 en Australia, el Canadá y Suecia, y tuvo también importancia en los países de Europa Occidental. Sin embargo, a principios de la década de 1990 muchos países que habían adoptado el modelo del multiculturalismo como política se apartaron de él[36].

---

[33] Véase en particular *Citizenship Policies for an Age of Migration*, T. Alexander Aleinikoff y Douglas Klusmeyer, 2001.

[34] Véase la nota 5, pág. 44.

[35] Puede consultarse en: http://www.statutelaw.gov.uk/content.aspx?&parentActiveTextDocId =1360590&ActiveTextDocId=1360658.

[36] Véase la nota 6, págs. 44 y 45.

73. Todos estos modelos tienen un denominador común: la premisa de que los ciudadanos pertenecen a un único Estado nación. El asentamiento migrante se considera un proceso de transferencia de la lealtad primordial del Estado de origen al nuevo Estado de residencia. Este proceso se realiza simbólicamente mediante la naturalización o la adquisición de la ciudadanía del nuevo Estado. Sin embargo, estos modelos ya no se pueden aplicar a una migración que tiende a ser cada vez mayor. Además, la distinción entre ciudadanos y no ciudadanos se está volviendo menos precisa. Los migrantes que han residido legalmente en un país durante muchos años pueden a menudo obtener un estatus "híbrido" equivalente a la "casi ciudadanía". Ese estatus puede conferir derechos tales como la seguridad de la residencia; el derecho al trabajo, a buscar empleo y a administrar un negocio; el derecho a recibir prestaciones de la seguridad social y servicios de salud; el acceso a la educación y la formación; y derechos políticos limitados, como el derecho de asociación y de reunión. Esos acuerdos crean una nueva situación jurídica en la que la persona tiene más derechos que un extranjero pero menos que un ciudadano[37].

74. Este ejemplo de nuevo tipo de ciudadanía está adquiriendo fuerza en la Unión Europea. De conformidad con el Tratado de Maastricht, por el que se creó la Unión Europea en 1992, los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea pueden votar y ser elegidos en las elecciones europeas y municipales si residen en cualquier lugar dentro del espacio europeo. El Tratado de Amsterdam de 1997 estableció la ciudadanía de la Unión Europea, que incluye los siguientes derechos: libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros; derecho a votar y a ser elegido en las elecciones locales y en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado de residencia; y el derecho de petición ante el Parlamento Europeo y de apelación ante un *ombudsman*. Sin embargo, los ciudadanos de la Unión Europea que viven en otro Estado miembro no tienen derecho a votar en las elecciones legislativas del Estado en que residen. Las personas que dependen de la seguridad y la asistencia sociales no tienen derecho a establecerse en otro Estado miembro, y el acceso al empleo público está todavía generalmente reservado a los nacionales. Europa está todavía dividida entre Estados de la "zona Schengen" y los Estados recientemente admitidos en la Unión Europea. Hasta el momento, la ciudadanía de la Unión Europea ha hecho poco por la mayoría de los migrantes que no son de origen europeo[38]. Desde 1992 ha habido un pujante movimiento en apoyo de la concesión a nacionales de terceros países de los derechos de voto en los Estados miembros de la Unión Europea y a nivel de las instituciones de la Unión Europea. El Parlamento Europeo ha votado en varias ocasiones a favor de ampliar la ciudadanía europea a todas las personas que hayan residido en un Estado miembro de manera estable y durante un largo período. En una resolución de 2001 del Parlamento Europeo se instaba a que se concediera el derecho de voto a todos los residentes que no pertenecieran a Estados miembros de la Unión Europea y que hubieran residido legalmente durante tres años en uno de esos Estados. Sin embargo, la oposición del Consejo Europeo, que representa los intereses de los Estados miembros en el complejo procedimiento de gobernanza de la Unión Europea, frustró esas iniciativas. Del mismo modo, algunos Estados miembros de la Unión Europea sostienen que conceder el derecho de voto a los nacionales de terceros países devaluaría la importancia de la naturalización.

3. Propuestas del Relator Especial

75. Como se ha examinado brevemente, esta nueva diversidad afecta de muchas maneras a las sociedades de acogida. Entre las cuestiones más importantes figuran la participación política, el pluralismo cultural y la identidad nacional. Como se ha mencionado antes, la migración ya ha tenido importantes efectos en las políticas de la mayoría de los países de acogida. Por consiguiente, el Relator Especial propone que se siga

[37] Ibíd., pág. 46.
[38] Ibíd.

estudiando y examinando la cuestión de la participación política de los migrantes y sus relaciones con el concepto de una ciudadanía más amplia. Los migrantes pueden contribuir al desarrollo de nuevas formas de identidad. El desarrollo de nuevas identidades es inherente a la condición migrante, y están vinculadas con las culturas tanto del país de acogida como del de origen[39]. Un estudio y un examen más a fondo de los derechos civiles de los migrantes y su participación política en las sociedades de acogida podría mostrar las diferentes situaciones a que hacen frente los migrantes en diversos Estados y determinar las prácticas idóneas y los ejemplos de integración positiva en las sociedades de acogida mediante la participación en el proceso de adopción de decisiones que afectan a los intereses de los migrantes.

76. Por último, el Relator Especial considera que debe darse más importancia al mejoramiento de la cooperación y la gobernanza en el plano internacional. Desafortunadamente, la falta de voluntad de los Estados de avanzar en esta esfera se pone de manifiesto en la escasa ratificación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares[40], adoptada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 1990. De hecho, a finales de 2010 sólo 44 Estados de los 192 Estados Miembros de las Naciones Unidas la habían ratificado. Prácticamente todos los Estados que la han ratificado son países de origen; en general, los países de destino no han estado dispuestos a adoptar medidas concebidas para proteger a los migrantes en el plano internacional[41].

77. En lugar de limitar la migración, por ejemplo mediante la penalización de la migración irregular y la adopción de medidas más estrictas de control en las fronteras, el Relator Especial sugiere que se consiga una mayor igualdad económica y social entre el Norte y el Sur a fin de que la migración pueda producirse en mejores condiciones y enriquecer las experiencias y las capacidades de los migrantes y sus comunidades. Reducir la migración irregular es un objetivo válido sólo si se comprende que ello bien puede significar una mayor movilidad general de un tipo diferente y más positivo. Para ello puede ser necesario adoptar medidas que vayan mucho más allá de los modelos habituales de políticas relacionadas con la migración. Por ejemplo, la reforma de las políticas comerciales podría alentar el crecimiento económico en los países en desarrollo. La asistencia para el desarrollo podría ser otra estrategia que podría reducir la migración irregular a largo plazo. Aunque algunos países de origen han logrado un crecimiento sustantivo, en general las diferencias entre los países pobres y ricos también han seguido aumentando. El rápido crecimiento demográfico, el estancamiento económico, la degradación ecológica, las débiles infraestructuras estatales y las violaciones de los derechos humanos siguen afectando a muchos países en el mundo en desarrollo. A juicio del Relator Especial, abordar esas causas profundas constituiría un avance considerable.

IV. Conclusiones

78. **El Relator Especial desea agradecer al Consejo de Derechos Humanos el privilegio y la oportunidad que ha tenido de desempeñar este mandato. Desafortunadamente, los migrantes hacen frente a una intolerancia cada vez mayor y son más vulnerables a los posibles brotes de violencia racista o xenófoba, o pueden ser víctimas de la trata y el contrabando de personas. Es frecuente que los migrantes en situación irregular teman o no puedan solicitar protección y asistencia a las autoridades pertinentes y a menudo no se les reconocen derechos sociales básicos,**

[39] Véase la nota 6, págs. 310 y 311.
[40] Véase http://www2.ohchr.org/english/law/cmw.htm.
[41] Véase la nota 6, págs. 302 y 303.

concretamente el acceso a la atención de salud, la educación y la vivienda. Sin embargo, la migración puede ser un elemento esencial de desarrollo y prosperidad en los países de destino, tránsito y origen en todas las regiones del mundo, y la mano de obra migrante sigue siendo fundamental y sigue habiendo demanda de ella en la mayoría de los países del mundo.

79. **El Relator Especial ha propuesto algunos posibles temas para que se sigan desarrollando y ha destacado la importancia que tienen estas cuestiones para el mandato, teniendo en cuenta una perspectiva de derechos humanos. Estas dos cuestiones, la migración en el contexto del cambio climático y la participación política y los derechos civiles de los migrantes, están adquiriendo interés e impulso. Un mayor debate sobre estos temas permitiría que el mandato presentara enfoques innovadores de los aspectos relacionados con la migración que subrayan la necesidad de adoptar una perspectiva de derechos humanos en las deliberaciones mundiales entre las partes interesadas.**