



El Sr. Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas, exhorta a los países reunidos con motivo del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) a que tracen políticas con el fin de aprovechar las ventajas de la migración. © AFP/ Jonathan Nackstrand, 2014

Capítulo 5

La gobernanza de la migración basada en los derechos humanos

Este capítulo es una respuesta al llamamiento de la UIP en favor del enfoque de la gobernanza de la migración que se base en los derechos humanos. Se trata de un concepto que los parlamentarios tienen que considerar cuidadosamente al abordar un fenómeno mundial que sitúa a los seres humanos en el centro del debate: los migrantes y sus familiares, muchos de los cuales se encuentran en situaciones vulnerables. El capítulo explica el concepto de la gobernanza de la migración en un contexto de derechos humanos, con un énfasis especial en el nivel internacional, e identifica una serie de componentes del planteamiento basado en los derechos humanos con respecto a la gobernanza de la migración. El capítulo analiza seguidamente cuál es la mejor manera de proteger los derechos humanos de los migrantes a nivel nacional, incluyendo el uso de indicadores de derechos humanos que permitan entender mejor algunas de las carencias y de los retos en este sentido. Una metodología de estas características podría ayudar a la planificación del enfoque de la gobernanza de la migración basado en los derechos humanos y al cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos y de las normas del trabajo descritas en capítulos anteriores.

Dado que el trabajo en condiciones decentes y la búsqueda de mejores medios de vida están en el origen de buena parte de la migración internacional en la actualidad, este capítulo también dedica un espacio a la gobernanza de la migración laboral, identificando los perfiles y elementos principales de las legislaciones y políticas basadas en derechos en este campo, tanto en los países de origen como de destino, así como en el contexto de la cooperación bilateral y regional. La gobernanza de la migración basada en los derechos humanos también se explora a la luz de los recientes debates a nivel mundial sobre migración internacional y desarrollo. El capítulo se nutre extensamente de los materiales publicados por la OIT y la OACDH, y en especial en un informe de 2013 de la OACDH sobre [Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional](#).

5.1 La gobernanza de la migración y los derechos humanos

Recuadro 5.1 La migración y la gobernanza

En el ámbito de las migraciones internacionales, el gobierno cobra varias formas, entre ellas las políticas migratorias y los programas de cada país, debates y acuerdos entre Estados, foros multilaterales y procesos consultivos, actividades de organismos internacionales, al igual que las leyes y normas examinadas en el capítulo anterior.

[Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar](#), Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI), octubre de 2005, pág. 68.

La mención del concepto de gobernanza en relación con la migración y los derechos humanos es importante por una serie de razones. El término gobernanza reconoce implícitamente que la migración es un fenómeno que implica a un amplio abanico de actores y no únicamente a gobiernos o Estados. En materia de migración, se debería adoptar un enfoque que hiciera partícipe a la “totalidad del gobierno” o a un “gobierno unido”, porque la mejor manera de abarcar todas las cuestiones relacionadas con la migración es implicar a todos los ministerios competentes, incluidos los ministerios de Interior o Asuntos Internos, Asuntos Exteriores, Empleo o Trabajo, Educación y Salud, de todos los países (de origen, tránsito y destino). Otros actores interesados en la gobernanza de la migración son los Parlamentos y los parlamentarios, quienes dependiendo del país de que se trate pueden estar estrechamente implicados o no en la formulación de políticas en este ámbito, así como las instituciones nacionales de derechos humanos, las autoridades locales, las organizaciones y procesos regionales, y los organismos internacionales. Entre los actores no gubernamentales importantes figuran también los representantes de los trabajadores (sindicatos), las organizaciones de empleadores y el sector empresarial, que desempeñan un rol vital al representar a la economía real y que deben ser consultados especialmente a la hora de formular e implementar leyes y políticas sobre migración laboral (véase posteriormente la Sección 5.4), así como las ONG, la diáspora y las asociaciones de migrantes.

Recuadro 5.2 Favorecer el contacto directo entre migrantes y parlamentarios: el caso de Ruanda

El Parlamento puede ser el punto de enlace para crear vínculos entre los migrantes y las autoridades estatales. Según el [Comité de las Naciones Unidas sobre los Trabajadores Migratorios](#), el Parlamento de Ruanda ha dado ejemplo en la facilitación de estos vínculos, sobre todo al establecer un mecanismo que permite a los migrantes interponer recursos ante uno de los comités parlamentarios de derechos humanos. Esta línea de comunicación directa forja vínculos sólidos entre los migrantes y el Parlamento. Además, la implicación de los migrantes puede alentar que se adopten más medidas dirigidas a proteger y promover sus derechos.

El concepto de la gobernanza de la migración es, por lo tanto, más incluyente y dinámico en lo que respecta al fenómeno de la migración internacional que el concepto de “gestión de la migración”, que implica que la migración es una cuestión que compete únicamente a los órganos gubernamentales.

Recuadro 5.3 Los niveles de gobernanza de la migración y el rol de los parlamentarios

La gobernanza de la migración sucede en varios niveles. Las políticas de los países de destino se centran prioritariamente en regular la migración entrante y sus consecuencias económicas y sociales, incluida la integración de los migrantes y su trato en el lugar de trabajo, y en la sociedad en general.

Asimismo, los Estados formulan políticas encaminadas a subsanar el impacto provocado por las personas que abandonan el país y a aprovechar las ventajas económicas y sociales de las remesas y las contribuciones de la diáspora (véase la Sección 5.4). Con el objeto de abordar eficazmente los aspectos pluridimensionales de la migración, muchos Estados establecen mecanismos de coordinación entre los ministerios pertinentes y otros actores.

Además, se han concertado varios acuerdos de gobernanza de la migración a nivel bilateral y regional. A nivel bilateral, los Estados suscriben por lo general acuerdos formales o MdE no vinculantes, que cubren áreas como la contratación de mano de obra y el trato de los trabajadores migrantes en determinados sectores de la economía (por ejemplo, el trabajo doméstico). A nivel regional, se han formulado políticas específicas para facilitar una circulación más libre de las personas en la región, con cierto grado de cesión de soberanía a un nivel más elevado de autoridad, como en el caso de las comunidades políticas y económicas regionales de la Unión Europea (UE), la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Comunidad de África Oriental (CAO), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) (véase también el Capítulo 2).

Estos debates sobre la migración a nivel regional han ido cobrando importancia en los últimos años, al igual que los llamamientos a garantizar que se supervisan las actividades desde un punto de vista de los derechos humanos. Las comunidades económicas regionales existentes han sido testigo de un renovado interés por aplicar disposiciones para la libre circulación de la mano de obra, y han comenzado a concentrar su atención en los efectos que tiene la migración sobre el desarrollo. La Unión Europea, por ejemplo, no solo ha aprobado medidas para la libre circulación de sus ciudadanos con fines de empleo y creación y prestación de servicios, sino que también ha elaborado normas de conservación de los derechos adquiridos en materia de atención a la salud y de pensiones para migrantes entre Estados de la Unión Europea, incluidos los procedentes de terceros países. El MERCOSUR y la CARICOM también han aprobado medidas con el propósito de promover la libre circulación de sus ciudadanos.

Desde fines de la década de 1980, diversos procesos consultivos informales sobre la migración a nivel regional (PCR) han complementado los mecanismos regionales de integración económica. Dichos procesos han permitido crear una plataforma en la que los Estados pueden entablar un diálogo informal y no vinculante, intercambiar información y forjar un entendimiento común. No obstante, han debido enfrentar desafíos en relación con la plena integración de las cuestiones de derechos humanos en sus programas, así como en relación con la participación incluyente y la transparencia. Dado que su razón de ser es crear un espacio informal en el que los cargos gubernamentales puedan debatir diversos aspectos de la migración, ampliar este espacio a otros actores podría parecer contrario al sentido común de los propios procesos. Los parlamentarios tienen que ser conscientes, por lo tanto, de en qué PCR está implicado el Gobierno de su país y proporcionar la visión de conjunto adecuada de la participación de los cargos políticos competentes. La información sobre los PCR actuales se facilita en la página web de la OIM: <https://www.iom.int/regional-consultative-processes>.

En líneas generales, los parlamentarios, tanto en los Parlamentos nacionales como en los regionales (como es el caso de los miembros del Parlamento Europeo), pueden desempeñar un rol muy importante en el seguimiento de los procesos de gobernanza de la migración a nivel nacional, regional y mundial, y contribuir a garantizar que los principios normativos acordados a nivel mundial no socavan o fragmentan los derechos humanos de los migrantes a nivel nacional y regional.

Adaptado de [Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional](#), Ginebra, Naciones Unidas, 2013, págs. 22 y 23.

Recuadro 5.4 Un enfoque parlamentario de la migración a nivel internacional: el trabajo de la UIP

En su calidad de organización mundial de los Parlamentos, la UIP ha colaborado con instituciones asociadas internacionales y regionales para desempeñar un papel activo en la promoción de medidas parlamentarias que aborden muchos de los desafíos a los que hacen frente los migrantes y sus familiares. Desempeñando este rol, la UIP ha servido de nexo para la colaboración entre parlamentarios de todo el planeta, contribuyendo a organizar seminarios de fomento de la capacidad y siendo un foro de resoluciones propositivas sobre las medidas que deben adoptar los parlamentarios en sus legislaturas respectivas.

- El 24 de octubre de 2007, la UIP, la OIT y la OACDH organizaron un seminario de fomento de la capacidad dirigido a miembros de las comisiones parlamentarias encargadas de los derechos humanos y los asuntos migratorios. Miembros de 31 Parlamentos de todo el mundo y expertos internacionales participaron en el seminario, que incluyó el examen de marcos jurídicos, el empleo del enfoque basado en los derechos humanos y el estudio de casos concretos. Véase el [Resumen y las recomendaciones](#) (en inglés).
- El 18 de abril de 2008, la 118ª Asamblea de la UIP (Ciudad del Cabo) [aprobó una resolución en la que urgió a los Estados y a los Parlamentos a emprender una serie de medidas para promover y proteger los derechos humanos de los migrantes](#) (en inglés), entre ellas la firma y ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la aprobación de las normas de la OIT, la difusión y promoción de las buenas prácticas por los parlamentarios, y la formación de comisiones parlamentarias especializadas en el tema de la migración. La resolución también subrayó la adopción de medidas para abordar la situación de las mujeres migrantes, entre otras cosas, en relación con el trabajo, la discriminación y la trata de personas.
- En el marco de una [resolución sobre el combate contra el crimen organizado](#) (en inglés) aprobada el 1 de abril de 2010, la 122ª Asamblea de la UIP (Bangkok, marzo y abril de 2010) hizo un llamamiento en favor de fortalecer y armonizar las medidas dirigidas a combatir la trata de personas, entre otras cosas, aumentando el grado de concienciación sobre este problema y apoyando a las víctimas de este delito y a sus familiares.

5.1.1 Los derechos humanos, la migración y el papel del sistema de las Naciones Unidas

En términos generales, y con algunas excepciones, ha habido una ausencia de debate global y a fondo en el contexto formal de las Naciones Unidas sobre las dimensiones normativas de la migración internacional. El Capítulo X del [Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo \(CIPD\)](#) (1994) se dedicó a

la migración internacional, y, como se apuntó en los Capítulos 2 y 3, la [Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia](#), de 2001, y la consiguiente [Conferencia de Examen de Durban](#), de 2009, fueron también hitos importantes. La declaración de Durban instó a los Estados a

reconocer que la xenofobia contra los no nacionales, en particular los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo, constituye una de las principales fuentes del racismo contemporáneo, y que las violaciones de los derechos humanos cometidas contra los miembros de esos grupos se producen ampliamente en el contexto de prácticas discriminatorias, xenófobas y racistas (párr. 16).

En 2004, durante el debate que se celebró en la 92ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo relativo a un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada, los mandantes tripartitos de la OIT (los gobiernos y las organizaciones de empleadores y trabajadores) lograron un consenso histórico sobre la necesidad del enfoque de la migración laboral basado en los derechos humanos, que reconocía al mismo tiempo las necesidades del mercado de trabajo. La Conferencia avaló un [Plan de acción para los trabajadores migrantes](#), cuyo elemento central fue la elaboración del [Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales](#) (no vinculante). El Marco fue elaborado en una reunión tripartita de expertos a finales de 2005, y el Consejo de Administración de la OIT aprobó que se difundiera lo más ampliamente posible en marzo de 2006 (véase el Capítulo 2).

En diciembre de 2003, el Secretario General de las Naciones Unidas y varios Gobiernos lanzaron en Ginebra la [Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales \(CMMI\)](#). La CMMI es un organismo independiente formado por 19 comisionados a los que se otorgó el mandato de proporcionar el marco de formulación de una respuesta coherente, integral y global a la migración internacional. En su informe de octubre de 2005 sobre [Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar](#) (págs. 80 y 81), la CMMI recomendó que los Estados y otros actores abordaran las cuestiones relacionadas con la migración de una manera uniforme y congruente, respetando el marco jurídico y normativo que afecta a los migrantes internacionales. Además, recomendó que se emplee con mayor eficacia el componente de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas como medio para fortalecer el marco jurídico y normativo de la migración internacional y garantizar la protección de los derechos de los migrantes. La CMMI hizo un llamamiento en favor de la adopción de medidas relacionadas con la migración irregular, el fortalecimiento de la cohesión social mediante la integración, la protección de los derechos humanos de los migrantes y el fortalecimiento de la gobernanza, así como de la adopción de medidas con respecto al impacto que tiene la migración en la economía y el desarrollo. La CMMI dejó de existir el 31 de diciembre de 2005.

Los principios universales de derechos humanos conforman una base común para todos los Estados, y las Naciones Unidas tienen un rol clave que desempeñar, en virtud de su Carta, como foro de cooperación internacional, también en los asuntos relativos a la migración. De hecho, la función central, normativa y de convocatoria de las

Naciones Unidas ha sido reiterada recientemente en el Informe del Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, titulado [Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible](#) (2013, pág. 11).

El régimen de la migración internacional constituye una arquitectura institucional y jurídica compleja, y en ocasiones fragmentada, de la cooperación internacional y el diálogo sobre cuestiones migratorias. De hecho, no existe un organismo o marco institucional único, unificado y global que tenga un mandato internacional en materia de migración internacional. En el informe [Migración equitativa. Un programa para la OIT](#), presentado en la 103ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Director General de la OIT indicó: “*Lo que llama la atención en el trabajo multilateral que se lleva a cabo en el ámbito de la migración es su elevado grado de fragmentación institucional*” (pág. 17, párr. 90). Esto no es sorprendente por muchos motivos, dada la naturaleza pluridimensional de la migración y la realidad de que la migración es transversal y afecta a muchas esferas distintas de la sociedad, como la salud, la educación, la justicia, los roles de género, el bienestar, la protección social, el empleo y las competencias, las políticas poblacionales, el desarrollo social y económico, la seguridad, la identidad cultural y la vida cultural. Prácticamente todo lo que tiene que ver con la migración, en su condición de fenómeno fundamentalmente humano, se puede observar a través del prisma de los derechos humanos. Este carácter pluridimensional se refleja en las estructuras institucionales de las instancias ministeriales de los gobiernos a nivel nacional, y de muchas entidades del Sistema de las Naciones Unidas, así como de otros organismos internacionales, organizaciones regionales, el sector empresarial, los sindicatos y la sociedad civil.

Una explicación más política sobre la falta de consenso en este ámbito tiene que ver con la visión de que la decisión sobre quién cruza las fronteras de un Estado y sobre a quién se permite ser miembro de la sociedad de ese Estado son asuntos fundamentales de la soberanía nacional, que se vería inevitablemente socavada con una intervención multilateral en este asunto. Por otra parte, al proponer un marco de derechos humanos para la gobernanza de la migración internacional, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes argumentó que un sistema apenas reglamentado y que cuenta con múltiples actores, que a menudo compiten entre sí, podría limitar de hecho la soberanía nacional, y que la gobernanza de la migración en el plano internacional debería ser vista como un reclamo de soberanía, y no como una cesión de la misma:

Los Estados tienen competencia para determinar quién entra y se queda en su territorio. Más gobernanza no significa renunciar a esta soberanía. Al contrario, los Estados tendrían más control si hubiera más gobernanza de la migración. Más gobernanza simplemente significa mejorar la coordinación y la cooperación entre los Estados, lo que llevaría a una migración mejor regulada que respetaría mejor la dimensión de los derechos humanos, de modo que se protegería aún más a los Estados de las acusaciones de violaciones de los derechos humanos de los migrantes. A medida que el alcance y

las complejidades de la migración siguen aumentando, la alternativa a una gobernanza mundial más sólida de la migración es un sistema apenas reglamentado con una serie de agentes descoordinados, incluidos los del sector privado. Una mayor gobernanza de la migración también ayudaría a los Estados a luchar contra la explotación de los migrantes por, entre otros, los tratantes, los traficantes, las agencias de contratación y los empleadores sin escrúpulos.

Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, A/68/283, 5 de agosto de 2013, pág. 19, párr. 90.

En todos los países afectados por la migración internacional, los parlamentarios tienen que desempeñar un rol más decisivo en los debates sobre gobernanza de la migración y en los consecuentes problemas en materia de derechos humanos. La realidad contemporánea de los migrantes internacionales y los desafíos que implica la protección de sus derechos humanos exige un esfuerzo integral y coordinado de todas las partes implicadas, incluidos los organismos y entidades correspondientes del sistema de las Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El Grupo Mundial sobre Migración (GMM), organismo interinstitucional formado por 17 entidades de las Naciones Unidas y la OIM, tiene de hecho la tarea de promover una aplicación más extendida de todas las normas internacionales y regionales relativas a la migración, y de garantizar planteamientos más coherentes, integrales y mejor coordinados sobre la migración internacional.

Recuadro 5.5 El Grupo Mundial sobre Migración

En reconocimiento a la necesidad de coordinar el trabajo del sistema internacional sobre migración, el interinstitucional Grupo Mundial sobre Migración fue creado en 2006. El GMM había sido precedido por el Grupo de Ginebra sobre Migración, que fue establecido en abril de 2003 por los principales responsables de ACNUR, OIT, OIM, OACDH, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y UNODC. El enfoque basado en normas del mandato del GMM se infiere claramente en sus atribuciones:

El GMM es un grupo interinstitucional que congrega a los Directores de los distintos organismos integrantes con el objeto de promover la aplicación amplia de todos los instrumentos y normas internacionales y regionales pertinentes al ámbito de la migración, y de proveer un liderazgo coherente y decidido a fin de fomentar la eficacia global de la respuesta política y operativa de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional de cara a las oportunidades y retos que plantea la migración internacional.

El GMM ha identificado como prioridad:

Trabajar para garantizar el respeto pleno de los derechos humanos y los derechos laborales de los migrantes internacionales, con el objetivo de promover la seguridad y desarrollo humanos, y, en especial, proporcionar protección a los migrantes vulnerables, incluidos los solicitantes de asilo, los refugiados, los migrantes abandonados y las víctimas de explotación y trata de personas. (Mandato del Grupo Mundial sobre Migración)

Desde 2006, el GMM ha llevado a cabo una serie de actividades conjuntas relativas a la migración y los derechos humanos, como por ejemplo, la publicación [Migración internacional y derechos humanos](#) (en inglés), elaborada por el GMM para conmemorar el 60º aniversario de la DUDH en 2008, y declaraciones conjuntas sobre “[Los derechos humanos de los migrantes en situación irregular](#)”, “[Los efectos del cambio climático en la migración](#)” y “[Migración internacional y desarrollo](#)” y un comunicado conjunto titulado “[La integración efectiva de los migrantes y la migración en la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015](#)” (en inglés), aprobadas por los principales responsables del GMM en septiembre de 2010, noviembre de 2011, octubre de 2013 y noviembre de 2014, respectivamente. Además, el GMM ha organizado reuniones de expertos en migración y desarrollo para debatir sobre los derechos humanos de los migrantes irregulares y sobre los jóvenes y los adolescentes en el contexto de la migración. Estas reuniones contribuyeron a la publicación en 2014 de [Migración y jóvenes: desafíos y oportunidades](#). El GMM tiene tres grupos de trabajo temáticos que aglutinan el conocimiento de los organismos miembros para realizar trabajos conjuntos: uno sobre “Derechos Humanos, Género y Migración”, recientemente creado; uno sobre “Información e Investigación” y uno sobre “Integrar la migración en las estrategias nacionales de desarrollo”. El Grupo también ha creado recientemente dos grupos de trabajo sobre “Migración y Trabajo en Condiciones Decentes” y “Desarrollo de las Competencias”. También el recientemente establecido [Plan Multianual de Trabajo del GMM \(2013-2015\)](#) (en inglés) contiene un conjunto de resultados tangibles y con plazos específicos, y numerosas líneas de trabajo relativas a la migración y los derechos humanos, en esferas como los derechos humanos y la igualdad de género, la migración y el trabajo en condiciones decentes, y la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015.

Las decisiones aprobadas recientemente por sus principales responsables en el contexto de un examen interno realizado en 2012-2013 posibilitará que el GMM sea un actor más visible con respecto a la migración y la agenda de los derechos humanos, que garantice una mayor coherencia entre los planes de trabajo y las actividades de los organismos y entidades del sistema de las Naciones Unidas, y que funcione con más eficiencia y previsibilidad como mecanismo interno de coordinación del sistema de las Naciones Unidas. Además de las medidas enumeradas, estas decisiones incluyen la creación de un pequeño equipo conjunto de apoyo administrativo, la ampliación de seis meses a un año de los períodos en los que se ostenta la presidencia y la recaudación de fondos conjunta para actividades específicas.

Fuentes:

- Página web del Grupo Mundial sobre Migración: <http://www.globalmigrationgroup.org>.
- **Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional** (en inglés), Ginebra, Naciones Unidas, 2013, págs. 28 y 29.

Por lo tanto, el GMM está desempeñando un rol crecientemente importante para lograr que las Naciones Unidas tenga una “voz” uniforme con respecto a la agenda de migración internacional y derechos humanos, aunque la tarea de dotar de mayor coherencia a todos los espacios de gobernanza de las Naciones Unidas relacionados con la migración y los derechos humanos todavía no se ha logrado plenamente. Es necesaria una reflexión conjunta sobre la migración en el sistema de las Naciones Unidas para garantizar que la situación de los derechos humanos de todos los migrantes se considera de manera coherente e integral. En consecuencia, existe la creciente necesidad de un espacio en el que los Estados Miembros y otros actores clave, así como el GMM, puedan interactuar en torno a un amplio abanico de cuestiones transversales en materia de derechos humanos y migración. Más abajo se analizan algunas propuestas acerca de cómo podría crearse ese espacio.

5.2 El enfoque de la migración basado en los derechos humanos

La movilidad humana se ha convertido en un fenómeno más global y frecuente, pero las distinciones clásicas sobre la migración, voluntaria o forzosa, regular o irregular, temporal, estacional, a largo plazo o permanente, son menos claras. Esto hace que sea mucho más convincente el argumento de que los derechos de todos los migrantes deben abordarse de manera integral, independientemente de los motivos para migrar o de su residencia legal, al tiempo que se refuerzan las protecciones establecidas en relación con determinados grupos.

Con el paso del tiempo, la comunidad internacional ha identificado diversos grupos de no nacionales que son particularmente vulnerables a las violaciones de derechos humanos en el contexto de la migración, y ha creado normas jurídicas expresas a nivel internacional y regional para protegerlos. Estas normas han sido analizadas en capítulos anteriores, y las relativas a los refugiados, los apátridas y las víctimas de trata de personas se analizan con mayor profundidad en otros Manuales de la UIP (véase el Capítulo 2).

La creación de normas expresas ha fortalecido la protección de estos grupos, pero sigue siendo vital asegurar y fortalecer los regímenes con respecto a los refugiados y los apátridas, la protección de las víctimas de la trata de personas, los derechos de los trabajadores migrantes y otros regímenes que tengan en cuenta la situación particular de cada grupo. Es importante no olvidar, sin embargo, que si se aplica de manera descoordinada y sin considerar el derecho internacional de los derechos humanos, que es aplicable a todo el mundo, la fragmentación o la compartimentación de las distintas categorías de migrantes puede ser contraproducente con respecto al objetivo de garantizar los derechos humanos de todos los migrantes. Por ejemplo, una de las

complejidades en relación con los derechos de las personas que cruzan las fronteras internacionales emana de la distinción crecientemente borrosa entre desplazamiento forzoso o voluntario. Aunque en principio están comprendidos en categorías jurídicas distintas, en la práctica los refugiados, los apátridas, los solicitantes de asilo y los migrantes (incluidos los migrantes en situación irregular) suelen desplazarse y vivir en espacios físicos similares y tienen necesidades similares en materia de derechos humanos, por ejemplo, en relación con su derecho a la salud o la libertad contra la detención arbitraria o prolongada. Además, el principio de no devolución protege tanto a los refugiados, que temen ser perseguidos en sus países de origen, como a los migrantes, que temen ser víctimas de tortura o maltrato si regresan, incluso por los traficantes frente a los que no tienen protección del Estado, o que temen la falta de acceso a tratamiento médico vital.

Asimismo, el enfoque con una estricta “categorización” de los derechos humanos de los migrantes es complicado por la naturaleza transversal de las categorías: los trabajadores migrantes, los refugiados, las víctimas de trata de personas y los migrantes víctimas de contrabando pueden ser también personas con discapacidad, niños, mujeres embarazadas, mujeres que han sufrido violencia sexual u otras formas de violencia de género, apátridas, miembros de minorías, indígenas, portadores del VIH/SIDA, personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales y víctimas de tortura. Muchos migrantes pueden ser vulnerables, o convertirse en vulnerables, por más de un motivo, y pueden haber sufrido abusos de más de un tipo. Los que son víctimas de violencia y de experiencias traumáticas, incluidos los pobres y las personas en situación irregular, tienen una mayor probabilidad de ser vulnerables a la discriminación y la exclusión. Los migrantes también pasarán por varias categorías jurídicas durante su viaje, en especial cuando los viajes migratorios son largos y peligrosos.

Las realidades de la movilidad humana en la actualidad pueden dificultar, por lo tanto, una diferenciación clara entre distintas categorías de personas. Por ello, aunque pueda parecer que las obligaciones jurídicas a nivel internacional de los Estados garantizan los derechos humanos universales de todos los seres humanos sometidos a su jurisdicción, la realidad para muchos migrantes puede ser muy distinta. Consecuentemente, la implementación y el seguimiento efectivo del complejo rompecabezas de normas pertinentes en materia de migración, con el objetivo de garantizar la complementariedad y la coherencia, es un desafío importante.

Por esta razón, la OACDH, la OIT, otros organismos y entidades pertinentes dentro del sistema de las Naciones Unidas, la OIM y los actores de la sociedad civil están defendiendo actualmente un enfoque más integral. Este enfoque consagra los derechos humanos de todos los seres humanos, incluidos los migrantes, al tiempo que reconoce, a medida que surgen, necesidades de protección más particulares. El reconocimiento de la universalidad y la indivisibilidad de los derechos humanos, junto a la comprensión de la creciente complejidad de la migración internacional, podría ayudar a forjar un nuevo consenso sobre la cuestión de la migración y los derechos humanos. La base de este consenso reside en el enfoque de la migración basado en los derechos humanos. A diferencia de un “marco de derechos humanos”, que impone principios normativos y exige de los Estados que contemplen una serie de medidas a fin de

cumplir sus obligaciones, el enfoque basado en los derechos humanos proporciona una orientación práctica y herramientas concretas en este sentido.

El enfoque de derechos humanos se basa normativamente en las normas internacionales de derechos humanos y del trabajo, y su objetivo práctico es la promoción, el cumplimiento y la protección de los derechos humanos. Cuando se aplica a la gobernanza de la migración internacional, se pueden destacar dos razonamientos principales para implementar el enfoque de la migración basado en los derechos humanos: 1) el razonamiento intrínseco consiste en reconocer que el enfoque basado en los derechos humanos es lo correcto desde el punto de vista moral y jurídico; y 2) el razonamiento instrumental consiste en reconocer que el enfoque basado en los derechos humanos conduce a resultados mejorados y más equitativos, inclusivos y sostenibles, también en el contexto de los nexos entre la migración y el desarrollo, que se tratan al final del capítulo. Por lo tanto, la razón en la práctica para perseguir este enfoque basado en los derechos humanos es una combinación de estos dos razonamientos.

La característica sustancial del enfoque basado en los derechos humanos es que señala a los titulares de derechos, que son quienes reivindican ciertos derechos, y a los titulares de obligaciones, que son quienes tienen la obligación jurídica de respetar, proteger y hacer que se cumplan los derechos correspondientes a esas reivindicaciones. La finalidad de este enfoque es fortalecer la capacidad de los titulares de derechos en el ejercicio de sus reivindicaciones y la capacidad de los titulares de obligaciones de cumplir esas obligaciones.

Respetar, proteger, garantizar: ámbito de aplicación de las obligaciones de derechos humanos



Fuente: Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional, Ginebra, Naciones Unidas, 2013, pág. 18.

El enfoque de la migración basado en los derechos humanos sitúa el tratamiento de los migrantes como seres humanos en el centro de todo debate y programa sobre migración, que estarán orientados por los principios fundamentales de no discriminación, empoderamiento, participación e inclusión y rendición de cuentas.

El sistema de las Naciones Unidas realiza al menos cuatro funciones principales en apoyo a la migración y los derechos humanos: 1) acción normativa y supervisión normativa; 2) facilitación de un foro para el diálogo y la cooperación basados en los derechos humanos; 3) ayuda técnica; y 4) incremento del acervo de conocimientos, según se describe a continuación en detalle.

5.2.1 La acción normativa y la supervisión

La función central de la gobernanza de la migración internacional desde una perspectiva de derechos humanos es el fomento y el desarrollo de normas internacionales para la protección de los derechos humanos de los migrantes. Esto incluye la tarea esencial de hacer un seguimiento y supervisar la implementación por los Estados de las obligaciones existentes en virtud del marco jurídico internacional relativo a la migración. Este marco ha sido acordado por los Estados en el seno de las Naciones Unidas y, consecuentemente, las Naciones Unidas desempeña un rol de liderazgo a la hora de promover la adopción y aplicación, y el seguimiento e implementación efectivos de las normas jurídicas pertinentes por los Estados Miembros.

Como suele ocurrir en el caso de otros asuntos transversales, ningún organismo del sistema internacional tiene el mandato de proporcionar supervisión y liderazgo global para la protección de los derechos de los migrantes. Esta función es difusa dentro del sistema de las Naciones Unidas, como se describe en el Capítulo 2. El ACNUR realiza una función de supervisión de acuerdo con el derecho internacional de los refugiados. El artículo 35.1 de la [Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados](#) insta a los Estados Partes a que se comprometan a “cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, [...] y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de [la] Convención”. El mandato de la OIT abarca la protección de los trabajadores migrantes y la gobernanza de la migración laboral. El Preámbulo de la [Constitución de la OIT](#) encarga expresamente a la Organización que preste atención a la “protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero” (Preámbulo, segundo considerando), y el sistema de la OIT de supervisión de las normas internacionales del trabajo con respecto a todos los trabajadores presta atención especial a los grupos de trabajadores “en situación de riesgo”, incluidos los trabajadores migrantes. La OACDH tiene el mandato de la comunidad internacional de promover y proteger todos los derechos humanos y sirve como Secretaría a los mecanismos de derechos humanos, como por ejemplo, los órganos creados en virtud de tratados, entre ellos el [Comité sobre los Trabajadores Migratorios](#), los procedimientos especiales y el [examen periódico universal](#) (véase el Capítulo 2).

Además, una serie de entidades del sistema internacional desarrollan diversas actividades de importancia y pertinentes al marco jurídico, entre ellas la promoción y

defensa de los diversos instrumentos de derechos humanos relativos a los migrantes. Por ejemplo, el [Comité Directivo Internacional de la Campaña mundial para la ratificación de la Convención sobre los derechos de los trabajadores migratorios](#) ha desempeñado un papel importante en la defensa de la ratificación y la implementación de la ICRMW. El Comité Directivo lo conforman organismos internacionales, en concreto la OACDH, la OIT, la OIM, y la UNESCO, además de ONG internacionales y regionales, sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil. Como se reseñó en el Capítulo 2, el Comité Directivo ha publicado una [Guía de ratificación de la ICRMW](#) (en inglés).

5.2.2 Una plataforma para el diálogo y la cooperación

Una segunda función desarrollada por el sistema de las Naciones Unidas es la promoción del diálogo y la cooperación en cuestiones de migración y derechos humanos. En los últimos años se han logrado importantes avances hacia un diálogo auténticamente global sobre cuestiones migratorias. Además de los dos Diálogos de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo (véase a continuación), la Asamblea General de las Naciones Unidas (Tercera Comisión) ha negociado y aprobado una serie de resoluciones relativas a la protección de los migrantes y de las trabajadoras migrantes. La Segunda Comisión de la Asamblea General ha considerado la cuestión de la migración internacional y el desarrollo en un proceso separado, y los Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos aprueban una resolución anual sobre los derechos humanos de los migrantes, que se añade a las resoluciones ya aprobadas sobre cuestiones relacionadas, como la inscripción del nacimiento y el derecho de toda persona a que se le reconozca su personalidad jurídica en todas partes. El [examen periódico universal](#) creó una plataforma para que todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometieran, los unos con los otros, en cuestiones de derechos humanos, entre ellas la migración (véase el Capítulo 2). Durante el primer ciclo (2006-2011), se examinó a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, a los que se urgió a ratificar los instrumentos relativos a los derechos humanos de los migrantes, en especial la ICRMW. Entre las recomendaciones se incluían la mejora de la recogida de datos sobre la situación de los derechos humanos de los migrantes, la mejora del acceso de los migrantes a la atención médica y otros servicios, la puesta en libertad de los niños migrantes detenidos y la implementación de planes de acción nacionales para proteger a los migrantes de la discriminación. Además, como se indicó anteriormente, la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó en 2014 el enfoque de la migración laboral basado en derechos. En noviembre de 2013, una [Reunión técnica tripartita sobre migración laboral](#) de la OIT avaló este enfoque y publicó unas [Conclusiones](#) detalladas que fijaron el programa de trabajo de la OIT para los próximos años, entre las que se alude a la protección efectiva de los trabajadores migrantes, especialmente en el caso de los trabajadores poco cualificados o con cualificación intermedia.

Como se señaló anteriormente en los Capítulos 2 y 3, las históricas conferencias internacionales relativas a la migración, como la [Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo](#) y la [Conferencia Mundial contra el Racismo](#), también han desempeñado un papel importante en el impulso de la agenda sobre migración y derechos humanos.

5.2.3 La prestación de servicios y la ayuda técnica

En el plano práctico varios organismos internacionales tienen programas amplios de prestación de servicios en apoyo de los derechos humanos, incluidos los derechos laborales de los migrantes. Diversos organismos de las Naciones Unidas y la OIM han desarrollado un extenso abanico de actividades en este sentido, ofreciendo apoyo a los Estados en temas como la orientación previa a la partida; la contratación de trabajadores migrantes; el reconocimiento médico; la ayuda con la provisión de documentos de viaje; la facilitación de la reunificación familiar; las evaluaciones del mercado de trabajo para determinar la demanda de trabajadores migrantes; la cuantificación de la discriminación contra los migrantes; la ayuda para migrantes, como los trabajadores domésticos migrantes, en la economía informal; la ayuda de emergencia para los migrantes abandonados o los migrantes en situaciones de crisis; la ayuda para los migrantes que regresan a casa, incluida su reintegración; y la facilitación del acceso de los migrantes a los sistemas de justicia penal y a los tribunales laborales. Numerosas organizaciones ayudan a los Estados con la integración de los migrantes en los países de destino, incluido el mercado laboral; la convalidación de títulos académicos y cualificaciones; la promoción de los marcos de contratación laboral en condiciones equitativas; la cobertura de la protección social para los migrantes, incluida la conservación de los derechos adquiridos de la seguridad social; la ayuda a las víctimas de trata de personas y a los migrantes entrados ilegalmente en el país por contrabandistas; la transferencia de remesas; e iniciativas para combatir los estereotipos negativos y la xenofobia contra los migrantes. Varios de estos asuntos, que se abordan con más detalle a continuación, tienen una gran relevancia en lo que se refiere a los sistemas integrales de gobernanza de la migración laboral. Los organismos también llevan a cabo actividades dirigidas a aquellas personas que no se desplazan, como las familias que quedan atrás en los países de origen, y a los niños nacidos de padres migrantes en los países de destino.

Los organismos también proporcionan a los Estados y a otros actores ayuda técnica y apoyo al fomento de la capacidad, incluida la formación de funcionarios de inmigración; apoyo para el análisis, adopción y corrección de la legislación competente, que llevan asociadas una formación legal; y apoyo al fomento de capacidades y alianzas con una serie de ministerios, autoridades regionales, instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de trabajadores y empleadores, relacionadas con la gobernanza de la migración.

5.2.4 La creación del acervo de conocimientos sobre la migración y los derechos humanos: la recopilación de datos y los indicadores

El sistema de las Naciones Unidas tiene una función importante de desarrollo y difusión del conocimiento correspondientes a los datos de asuntos de migración y derechos humanos. La formulación e implementación efectiva de una política de migración basada en los derechos humanos exige la disponibilidad de datos pertinentes, válidos y fidedignos, un análisis comparativo internacional y un seguimiento riguroso de los resultados.

Numerosos organismos y entidades, como el Grupo de Trabajo del GMM sobre Información e Investigación, han logrado avances en la recopilación de información en asuntos relativos a los derechos humanos y la migración. Por ejemplo, MigrantInfo es un sistema de base de datos flexible de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas que ofrece estimaciones del contingente internacional de migrantes para facilitar el uso compartido de información en un formato uniforme. Desarrollada por el UNICEF en asociación con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y la Universidad de Houston, la base de datos permite a los usuarios generar tablas, gráficos y mapas partiendo de las estimaciones más recientes disponibles sobre el contingente de migrantes internacionales, desglosadas por edad y género. La UNODC produce informes internacionales bienales sobre la trata de personas, analizando los flujos y los patrones de la trata en todo el planeta y manteniendo una base de datos pública y global de casos de trata de personas presentados ante las instituciones de justicia penal de los diversos países. La OACDH ha elaborado recientemente una publicación titulada [Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación](#), que puede ayudar al seguimiento e implementación de los derechos humanos a los niveles nacional y local. Más adelante, en una sección separada, se analiza el rol que pueden desempeñar estos indicadores en la protección de los derechos humanos de todos los migrantes.

5.2.5 Carencias y retos

En cada una de las cuatro funciones descritas anteriormente, se han producido en los últimos años claros avances a la hora de impulsar la agenda sobre migración y derechos humanos. Sigue habiendo, no obstante, retos y carencias.

Hay una carencia significativa de conocimiento con respecto a la migración y los derechos humanos. Por ejemplo, la mayor parte de los sistemas oficiales de información no logran reflejar las distintas circunstancias de los hombres y mujeres migrantes, y mucha de la información internacional existente sobre migración no refleja con exactitud la situación de los migrantes en situación irregular. A veces hay datos disponibles, pero pueden ser incompletos. La información sobre migrantes sujetos a la acción del Estado (información sobre arrestos o incluso muertes en los puntos de control fronterizos, número de personas detenidas en centros de inmigración o cifras sobre retornos) raramente es indicativa del número total de migrantes, hombres y mujeres, en situación irregular. Los censos de población, que son la fuente estadística principal sobre las poblaciones migrantes, tienen un valor limitado a la hora de hacer un seguimiento de los migrantes irregulares y en situaciones de marginalidad. Otra carencia en la información tiene que ver con los trabajadores migrantes temporales, que habitualmente están en una situación de mayor riesgo de sufrir un trato deficiente en el puesto de trabajo debido a los sectores en los que se los suele emplear (por ejemplo, la agricultura y la construcción). Aunque son registradas por muchos gobiernos, las cifras de trabajadores migrantes temporales en situación regular sólo quedarán recogidas en las estimaciones globales sobre migrantes internacionales si estos migrantes han estado en el país durante uno o más años.

La perspectiva de derechos humanos también puede ayudar a reorientar la recogida de datos fuera de los límites de las fuentes tradicionales, y a analizar esas fuentes como estadísticas poblacionales o indicadores económicos con la vista puesta en la vulnerabilidad, la discriminación y la exclusión. Además, mostrar una fotografía de la migración más nítida y basada en los derechos (documentando la contribución económica y social de los migrantes, investigando el impacto público más amplio que produce negarles el acceso a los servicios esenciales e investigando más a fondo el impacto social y en materia de derechos humanos que tienen los flujos de remesas, por ejemplo,) puede ayudar a mejorar la percepción pública de la migración y a combatir la xenofobia. Varias de estas carencias relativas a la información fueron debatidas con más detalle en el [Día de discusión general sobre el rol de las estadísticas de migración en la presentación de informes y las políticas de migración](#) (en inglés), en abril de 2013.

En relación con la acción normativa y las funciones de seguimiento en diversas partes del sistema de las Naciones Unidas, la ausencia de una visión general y de coherencia entre los distintos mecanismos de seguimiento podría derivar en duplicaciones y carencias innecesarias, especialmente donde los mandatos son aleatorios o difusos. Igualmente, aunque actualmente se está desarrollando un abanico impresionante de programas y proyectos para proteger y promover los derechos humanos de todos los migrantes, en la práctica el ingente número de actores implicados, en ocasiones con mandatos solapados en relación con la migración y los derechos humanos, han producido una fotografía institucional algo fragmentada en los niveles internacional y regional, como se mencionó anteriormente. Esta fotografía puede dificultar a los Estados Miembros y a otros actores, incluidos los parlamentarios, la tarea de identificar los organismos y entidades que disponen del mandato más idóneo y apropiado para ofrecer la ayuda técnica que se pretende. Finalmente, pese al importante espacio proporcionado por las Naciones Unidas a los asuntos relativos a la migración basada en normas, la realidad es que el debate global sobre los aspectos relacionados con los derechos humanos de la migración ha tendido a ser más pausado, con una inclinación a centrarse principalmente en las dimensiones más económicas de la migración y en sus implicaciones en el desarrollo (véase más adelante). La ausencia de un diálogo global sobre migración y derechos humanos que sea integral, inclusivo, participativo y responsable sigue siendo una carencia importante en materia de gobernanza.

Recuadro 5.6 Las recomendaciones de la OACDH para mejorar la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional

Los Estados Miembros, el sistema de las Naciones Unidas y la OIM, y demás partes interesadas deberían, según corresponda:

- a) Seguir reforzando y fomentando la función de coordinación del Grupo Mundial sobre Migración relativa a la migración y a los derechos humanos, en particular a fin de apoyar la aplicación más amplia de todos los instrumentos y normas internacionales y regionales pertinentes para la migración así como alentar la adopción de enfoques más coherentes, integrales y mejor coordinados de la migración internacional.

El Grupo Mundial sobre Migración debería velar por que los Estados y demás partes interesadas que solicitan asistencia técnica sobre cuestiones relativas a la migración y los derechos humanos tengan acceso a las distintas partes del sistema de las Naciones Unidas y de la OIM que se ocupan de tales cuestiones, a fin de igualar competencias y conocimientos de acuerdo con los diferentes mandatos de los organismos intervinientes.

- b) Fortalecer los debates sobre la migración y los derechos humanos de los migrantes en el marco de las deliberaciones del Consejo de Derechos Humanos y específicamente para:
 - (i) mejorar y reforzar el análisis de las cuestiones relativas a la migración y a los derechos humanos mediante el examen periódico universal;
 - (ii) examinar los derechos humanos de los migrantes en sus paneles de discusión anuales, entre otros, los derechos del niño y los derechos humanos de la mujer, y
 - (iii) celebrar un panel de discusión anual sobre los derechos humanos de todos los migrantes.
- c) Empezar una actividad con numerosos interesados sobre los indicadores de migración y derechos humanos, bajo la dirección de las Naciones Unidas. Los indicadores de derechos humanos son necesarios para desarrollar capacidades destinadas a formular políticas basadas en los derechos, a nivel nacional y local, y para establecer mecanismos de monitoreo, de implementación, de creación de la capacidad y de promoción. Es necesaria una metodología para poner de relieve las normas y principios de derechos humanos, para enunciar los atributos básicos de los derechos consagrados en los instrumentos internacionales y para que ello se traduzca en indicadores y marcos de referencia contextualmente pertinentes, con la finalidad de que se garantice la realización de los derechos humanos de los migrantes a nivel de los países. Mediante dicha actividad se podrá:
 - (i) elaborar un conjunto de indicadores de derechos humanos, específicamente sobre los migrantes y la migración, prestando especial atención en los más vulnerables. Los indicadores pueden orientarse de modo que permitan inspirar los nuevos debates relacionados con la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015;
 - (ii) preparar directrices para reunir datos más fiables y exactos sobre los aspectos de derechos humanos de la migración, entre ellos, el desglose por edad, por sexo y por sector de empleo y, de ser posible, por situación jurídica;
 - (iii) aumentar los conocimientos sobre la situación de derechos humanos de los migrantes así como su monitoreo, mediante la difusión de indicadores a través del proceso de examen periódico universal y la labor de otros mecanismos de derechos humanos pertinentes, así como la producción de información disponible para el público en la que se planteen las inquietudes de la población respecto a la migración.

5.3. La aplicación del derecho internacional a nivel nacional

5.3.1 Los indicadores de derechos humanos

Como se señaló en la sección anterior y en las recomendaciones de más arriba, el desarrollo de indicadores sobre migración y derechos humanos podría jugar un rol importante a la hora de impulsar a nivel nacional la protección de los derechos humanos de los migrantes. La publicación de los [Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación](#), de la OACDH (2012), define los indicadores de derechos humanos como *“informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, un acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos”* (pág. 19). La metodología desarrollada por la OACDH para los indicadores de derechos humanos puede ayudar a los Estados y a otros actores interesados, incluidos los parlamentarios, a cimentar la capacidad nacional para planificar e implementar los derechos humanos en relación con los migrantes. Este marco tiene por objeto tanto los indicadores cuantitativos, como los cualitativos, y ofrece un enfoque estructurado y armónico para facilitar el diálogo entre actores, traduciendo las normas universales de derechos humanos en indicadores que, a nivel de país, son contextualmente pertinentes.

Recuadro 5.7 Los indicadores de derechos humanos

Extractos del prefacio de Navi Pillay, la antigua Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en [Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación](#), págs. iii y iv:

El proceso que lleva a los derechos humanos desde el establecimiento de normas hasta la realización efectiva depende, en gran medida, de la disponibilidad de instrumentos apropiados para la formulación y la evaluación de las políticas en la materia. Los indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, son uno de esos instrumentos indispensables [...].

Los levantamientos populares y las manifestaciones que han tenido lugar en otras partes del mundo, incluso en países relativamente prósperos, nos recuerdan la necesidad de situar al ser humano en el centro de nuestra política de desarrollo y en consecuencia ajustar nuestro enfoque analítico. Nos obligan a revisar los marcos analíticos, metodológicos y jurídicos existentes para asegurar que integren una auténtica atención a la libertad frente al miedo y la necesidad y frente a la discriminación; evaluar el grado de participación de la población en el desarrollo y en la distribución equitativa de sus beneficios; reforzar la rendición de cuentas y adoptar métodos que empoderen a las personas, en particular a las más vulnerables y a las más marginadas.

Habida cuenta de la estrecha relación que existe entre la gestión de políticas, los derechos humanos y los sistemas estadísticos, es preciso que todos ellos estén en armonía para promover el bienestar de la población. Idear una política o elaborar un indicador estadístico no es un ejercicio normativo ni neutral en lo que atañe a los valores. En cambio, integrar los derechos humanos en esos procesos es, además de un imperativo normativo, una opción práctica y sensata. No hacerlo puede tener consecuencias ciertamente importantes.

Estoy convencida de que la presente *Guía* será una importante referencia y un valioso recurso desde este punto de vista. Aún nos queda un largo trecho por recorrer en la mejora de nuestras capacidades de aplicación de los derechos humanos. El acopio y la difusión de información sobre los derechos humanos encierran numerosos retos. Qué vigilar, cómo recopilar la información e interpretarla desde una perspectiva de derechos humanos, y el peligro asociado de que los datos se utilicen indebidamente, no son más que algunos de los aspectos que se abordan en la presente publicación. La *Guía* también nos recuerda las limitaciones que van intrínsecamente ligadas a cualquier indicador.

En particular, un indicador no puede ni debe considerarse un sustituto de otras evaluaciones más profundas, cualitativas y judiciales, que seguirán siendo los pilares de la vigilancia de los derechos humanos. Por el contrario, los indicadores y los métodos que se describen en la presente *Guía* están primordialmente concebidos para informar evaluaciones más completas, y no están diseñados ni sirven para evaluar y puntuar el desempeño de los Estados en materia de derechos humanos. El objetivo primordial es poner de relieve las normas y los principios de derechos humanos, enumerar los atributos fundamentales de los derechos consagrados en los instrumentos internacionales y traducir todo ello en indicadores y valores de referencia que tengan pertinencia para los distintos contextos con fines de aplicación y medición de los derechos humanos a nivel nacional [...].

Confío en que el compromiso, el diálogo y la cooperación sostenidos entre todos los interesados, incluidas las comunidades dedicadas a los derechos humanos y el desarrollo, ayuden verdaderamente a promover un desarrollo basado en los derechos humanos, y centrado en la población a nivel nacional. En este sentido, los indicadores pueden servir como puente entre el discurso de derechos humanos y el discurso de política de desarrollo [...].

Y lo más importante: nunca debemos olvidar que detrás de cada dato estadístico hay seres humanos que nacieron libres e iguales en dignidad y derechos. Debemos esforzarnos al máximo por conseguir que su experiencia de los derechos humanos, en especial la de los más desvalidos, sea visible mediante indicadores sólidos, y por utilizar esos indicadores con el objeto de mejorar constantemente nuestras políticas de derechos humanos y los sistemas de aplicación para lograr cambios positivos en la vida de las personas.

La metodología de la OACDH asigna características o atributos específicos a cada derecho humano para reflejar su pleno significado. Los atributos de los derechos humanos identificados por la OACDH para la población en general pueden ser adaptados para grupos específicos, entre ellos los migrantes y sus familiares. Por ejemplo, hay cinco atributos del derecho a la salud: i) la salud sexual y reproductiva; ii) la mortalidad infantil y la atención de salud; iii) el entorno natural y ocupacional; iv) la prevención, tratamiento y control de enfermedades; y v) la accesibilidad a los establecimientos de salud y a los medicamentos esenciales ([Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación](#), pág. 90). Estos indicadores han sido adaptados para los migrantes de la siguiente manera: i) accesibilidad a los centros, servicios y bienes de salud; ii) adaptabilidad cultural de los servicios de salud; iii) salud mental; iv) salud sexual y reproductiva; y v) atención médica infantil. Para cada atributo, la metodología asigna indicadores *estructurales, de proceso y de resultados*. Estos indicadores hacen posible considerar: 1) los compromisos que han adquirido los Estados en lo que respecta al marco jurídico y político; 2) las cuestiones de proceso clave, como el alcance y la aplicación del marco jurídico y político, la implementación, financiación y acción correctora de programas; y 3) los resultados individuales y colectivos de esos compromisos. Los indicadores también recogen principios transversales, como la rendición de cuentas, la prohibición de la discriminación, y los derechos a la igualdad, la participación y el acceso a la justicia ([Los indicadores de derechos humanos de los migrantes y de sus familiares. Visión general](#) (en inglés), pág. 5).

Con los auspicios de la [Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo \(KNOMAD, por sus siglas en inglés\)](#), creada por el Banco Mundial, y su Grupo Temático de Trabajo sobre Derechos de los Migrantes y Aspectos Sociales de la Migración, la OACDH, el UNICEF y el Foro Asiático de Migración están colaborando con la OIT y otros socios para formular indicadores de derechos humanos de los migrantes y sus familiares, centrándose inicialmente en los derechos a la educación, la salud y el trabajo en condiciones decentes. Véase la reciente publicación titulada [Indicadores de derechos humanos para migrantes y sus familias, documento de trabajo N° 5 del KNOMAD](#), abril de 2015.

Recuadro 5.8 Ejemplos de indicadores de derechos humanos de los migrantes y sus familiares en lo que se refiere a la accesibilidad a los derechos

La accesibilidad es un atributo esencial que determina los resultados en materia de desarrollo para los individuos, sus familiares y los países de origen y destino. Los migrantes que gozan de derechos sobre el papel a menudo encuentran barreras para poder disfrutarlos en la práctica. Son necesarias leyes, políticas y prácticas que garanticen la accesibilidad. A continuación, se presentan algunos ejemplos de indicadores para los atributos de accesibilidad de los derechos a la educación, la salud y el trabajo en condiciones decentes.

El derecho a la educación y la accesibilidad a los centros y servicios educativos

Ejemplos de indicadores que miden el grado en que los Estados garantizan el acceso a la educación obligatoria y no obligatoria, de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos.

Estructurales

- ¿Establece la legislación de manera explícita el derecho a la educación obligatoria para todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio o de residencia?
- ¿Abordan la legislación o las políticas las prácticas que, formalmente o en la práctica, socavan o impiden el disfrute del derecho a la educación (por ejemplo, exigiendo a los estudiantes un permiso de residencia o exigiendo a profesores y otros funcionarios que informen sobre los migrantes a las autoridades)?

De proceso

- ¿Qué proporción de la población migrante está matriculada en instituciones educativas (desglosado por estatus migratorio o de residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia y duración de la residencia)?

De resultado

- ¿Qué porcentaje de niños migrantes y adolescentes migrantes completan la educación obligatoria? ¿Qué porcentaje de niños con padres migrantes (clasificados bien como extranjeros o bien como nacionales) completan la educación obligatoria? ¿Qué diferencia hay entre estos porcentajes y el porcentaje de nacionales que completan la educación obligatoria? (Las cifras han de ser desglosadas por estatus de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia y duración de la residencia.)

El derecho a la salud y la accesibilidad a los centros, servicios y bienes de salud

Ejemplos de indicadores que miden el grado en que los Estados garantizan el acceso a los centros, servicios y bienes de salud.

Estructurales

- ¿Contempla la legislación el derecho de los migrantes a acceder a los servicios de salud? ¿Se restringe legalmente su acceso a determinados servicios? ¿Se condiciona legalmente el acceso por el estatus migratorio o de residencia?
- ¿Impiden las políticas públicas que los servicios públicos impongan el pago de una tasa según el estatus migratorio o de residencia?

De proceso

- ¿Cuántas actividades y campañas de concienciación destinadas a los trabajadores del sector sanitario, las autoridades sanitarias y los funcionarios públicos vinculados a los centros de salud se han centrado en el derecho de los migrantes a la atención médica y en los servicios que convierten en operativo ese derecho?
- ¿Qué proporción de migrantes están cubiertos por programas de seguros médicos, desglosados por estatus migratorio o de residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia, duración de la residencia y prestador de seguro (público o privado)?

De resultado

- ¿Cuál es la tasa de: a) mortalidad; b) morbilidad; c) esperanza de vida; y d) prevalencia de enfermedades, desglosadas por estatus migratorio o de residencia, y por edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia, duración de la residencia y condiciones sanitarias específicas?

El derecho al trabajo en condiciones decentes y el acceso a condiciones de trabajo equitativas y seguras

Dado que los trabajadores migrantes son explotados con frecuencia, el grado en que las condiciones de trabajo son equitativas y seguras es una característica esencial del derecho al trabajo en condiciones decentes. El acceso a la justicia y el cumplimiento oficial de los derechos laborales, en ambos casos independientemente del estatus migratorio o de residencia, también son vitales porque, en ausencia de estas protecciones, los empleadores pueden despedir, deportar o intimidar a los trabajadores que desafían sus condiciones de explotación.

Ejemplos de indicadores que miden el grado en que los Estados garantizan condiciones de trabajo equitativas y seguras.

Estructurales

- ¿Reconoce y protege la ley (incluida la ley consuetudinaria) los derechos laborales de los trabajadores migrantes, independientemente de su estatus migratorio o de residencia?
- ¿Reciben quejas las entidades administrativas de los migrantes sobre violaciones de los derechos laborales independientemente del estatus migratorio o de residencia?

De proceso

- ¿Qué proporción de inspecciones laborales se llevaron a cabo en sectores del empleo en los que se sabe que trabajan un elevado número de trabajadores migrantes (por ejemplo, agricultura, construcción, trabajo doméstico), desglosado por sector?
- ¿Qué proporción de las inspecciones del puesto de trabajo que resultaron en medidas administrativas o en un proceso judicial abordaron los derechos laborales de los trabajadores migrantes?

De resultado

- ¿Qué proporción de migrantes, y de migrantes en situación irregular, no percibieron la totalidad de sus salarios, en comparación con la media nacional?

Adaptado de [Indicadores de derechos humanos para los migrantes y sus familias](#), UNICEF, OACDH, Banco Mundial, Foro Asiático de Migración, OIT (págs. 6 y 7); documento preparado por el Grupo de Trabajo 7 del KNOMAD (Derechos de los Migrantes y Aspectos Sociales de la Migración).

5.3.2 El rol de las instituciones de derechos humanos

Aunque no son parte de las Naciones Unidas, los sistemas regionales y nacionales de derechos humanos son instrumentos clave para la protección y la promoción de los derechos humanos a nivel nacional. Hay numerosas organizaciones regionales intergubernamentales que han fijado normas en materia de derechos humanos y que han establecido mecanismos de seguimiento, de los que se proporciona una breve visión de conjunto en el Capítulo 2. Las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) son organismos nacionales creados para la protección y promoción de los derechos humanos. Hay muchos tipos de INDH (por ejemplo, oficinas de defensorías, comisiones de derechos humanos, órganos asesores e institutos de investigación).

Recuadro 5.9 Los Parlamentos introducen los Comisionados y los Defensores de los derechos del niño: los casos de Noruega y Nueva Zelanda

Noruega

El *Stortinget* noruego creó la primera oficina del defensor del niño, el Comisionado para la Infancia, en la [Ley del Niño \(1981\)](#) (en inglés). El Comisionado tiene la tarea de promover y proteger los derechos humanos de los niños y garantizar que la legislación nacional es coherente con las convenciones internacionales. Además de los beneficios intrínsecos derivados de su creación, la oficina allanó el camino para la creación de instancias similares en todo el mundo.

Nueva Zelanda

Otro ejemplo es Nueva Zelanda, cuyo Parlamento aprobó la [Ley del Comisionado del Niño en 2003](#) (en inglés). Las funciones principales de la Ley son hacer un seguimiento de los servicios de atención domiciliar y de hogares de guarda para los niños, evaluar informes sobre la muerte de niños y sobre delitos graves en los que están involucradas personas jóvenes, aumentar la concienciación y la comprensión de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, que abarca los derechos de los migrantes y de los niños refugiados, y defender a todos los niños menores de 18 años en Nueva Zelanda. Una medida concreta resultante de la Ley fue la creación de una línea telefónica de ayuda sobre los derechos de los niños.

En diciembre de 1993, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó los [Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales \(Principios de París\)](#) (Resolución 48/134) para orientar el trabajo de las INDH. Los Principios de París también sientan las bases para la acreditación de las INDH por el [Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos \(CIC\)](#), para el que la OACDH hace las funciones de Secretaría ([Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación](#), pág. 16).

Recuadro 5.10 La acreditación de las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) según el Reglamento del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales

Definición

Una INDH es un órgano administrativo independiente establecido por un Estado para promover y proteger los derechos humanos. El cumplimiento de los Principios de París [...] es la base para la acreditación de una INDH. El proceso se lleva a cabo mediante un examen de los propios miembros del Subcomité de Acreditación del Comité de Internacional de Coordinación. Estos son los distintos tipos de acreditación:

A: conforme con los Principios de París

B: condición de observador: no plenamente conforme con los Principios de París o insuficiente información proporcionada para tomar una decisión

C: no conforme con los Principios de París

La acreditación del Comité Internacional de Coordinación conlleva una decisión acerca de si la INDH cumple, tanto en la ley como en la práctica, con los Principios de París, la fuente principal de los principios normativos para las INDH, así como con las Observaciones Generales elaboradas por el Subcomité de Acreditaciones. También pueden tenerse en cuenta otras normas internacionales del Subcomité, incluidas las disposiciones relativas al establecimiento de mecanismos nacionales en el [Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura](#) y en la [Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad](#). Igualmente, el Subcomité examina cualquier recomendación relativa a las INDH de los mecanismos internacionales de derechos humanos, especialmente los órganos de tratados, el examen periódico universal (EPU) y los procedimientos especiales. También se consideran la efectividad y el nivel de compromiso con los sistemas internacionales de derechos humanos.

El directorio mundial del estado de acreditación de las INDH está disponible (en inglés) en www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx. El directorio se actualiza cada seis meses, después de que el Subcomité de Acreditación haya presentado su informe. Esta información es accesible en cualquier momento.

Fundamento

La creación y el fomento de una INDH indican el compromiso de un Estado con la promoción y protección de los derechos humanos contemplados en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los Principios de París facultan a las INDH con un mandato, competencias y poderes amplios para investigar e informar sobre la situación nacional de los derechos humanos, y para publicitar los derechos humanos mediante la información y la educación. Aunque las INDH están esencialmente financiadas por el Estado, deben mantener la independencia y el pluralismo. Dotadas de una competencia cuasi judicial, las INDH tramitan denuncias y ayudan a las víctimas a llevar sus casos ante los tribunales, lo que les convierte en un componente esencial del sistema nacional de protección de los derechos humanos. Estas funciones fundamentales de las INDH y su creciente participación en los foros internacionales de derechos humanos hacen de ellas actores interesados en la mejora de la situación de los derechos humanos. Además, cuanto mejor sea la clasificación de su acreditación, la INDH aparecerá como más creíble, legítima, pertinente y eficaz para promover los derechos humanos a nivel nacional.

Adaptado de [Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación](#), Naciones Unidas, págs. 156 a 158 (Anexo I, Indicador 5).

Las INDH creadas de acuerdo con los Principios de París pueden desempeñar un rol fundamental en el impulso de los derechos de todos los migrantes y en la garantía del enfoque de la migración basado en los derechos humanos. Como se señaló

anteriormente, el Secretario General de las Naciones Unidas ha alentado la cooperación y las relaciones constructivas entre las INDH y los gobiernos, los Parlamentos, la sociedad civil y otros instrumentos nacionales que se ocupan de la promoción y la protección de los derechos humanos. Dado que las INDH son establecidas por ley y dado que se les exige informar de sus actividades, los parlamentarios pueden desempeñar un rol importante para garantizar que los mandatos y el trabajo de las INDH presten la debida consideración a la situación particular de los migrantes y sus familiares.

Recuadro 5.11 La función de las INDH en la promoción y la protección de los derechos de los trabajadores migrantes

Las INDH son una parte vital de los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos. Asimismo, desempeñan un rol clave a la hora de vincular los sistemas internacionales y nacionales de derechos humanos. Su mandato les permite trabajar con todos los actores interesados a nivel nacional, así como interactuar con los mecanismos regionales e internacionales, defender leyes, políticas y prácticas que refuercen la protección de grupos vulnerables, entre ellos los trabajadores migrantes y sus familiares.

Aunque las INDH gozan de mandatos amplios que les exigen proteger y promover todos los derechos humanos de todas las personas, la particular vulnerabilidad de los trabajadores migrantes, ya sea documentados o en situación irregular, exige que las INDH presten una atención congruente y centrada en los problemas de derechos humanos que afrontan.

Promover y proteger los derechos de los trabajadores migrantes es una prioridad para las INDH en todo el mundo. En la última década, se han convocado numerosas reuniones internacionales y regionales de INDH para debatir problemas emergentes, intercambiar buenas prácticas y desarrollar programas de acción individuales y compartidos. La Octava Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, celebrada en octubre de 2006, abordó expresamente la función de las INDH en la promoción y protección de los derechos de los migrantes. La Declaración de Santa Cruz, aprobada al término de la Conferencia, destaca la importancia crítica de que las INDH aprovechen todos los aspectos de sus mandatos para fomentar un cambio positivo para los migrantes y los trabajadores migrantes, entre otras cosas, mediante las funciones de defensa, investigación, seguimiento, información y educación pública (Declaración de Santa Cruz, [Octava Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos](#), Santa Cruz (Bolivia), 23-27 de octubre de 2006).

Debido a la naturaleza compleja y transnacional de los asuntos a tratar, se alienta también a las INDH a desarrollar “asociaciones estratégicas” con un amplio abanico de actores nacionales, incluida la sociedad civil, así como a impulsar la cooperación transfronteriza de las INDH entre “países vecinos y entre Estados de origen, tránsito y recepción” (párr. 18).

Una recomendación clave de la Octava Conferencia Internacional, así como de otras reuniones regionales, es que las INDH desarrollen una estrategia integral para promover la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. También se anima a las INDH a promover la ratificación de otros tratados internacionales clave de derechos humanos y de los convenios de la OIT, así como las normas regionales pertinentes de derechos humanos.

Adaptado de [Promover y proteger los derechos de los trabajadores migrantes. La función de las instituciones nacionales de derechos humanos](#) (en inglés), Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico, Sídney, agosto de 2010, págs. vi y vii.

5.4 La gobernanza de la migración laboral

Debido a que el empleo es el elemento central de la migración en la actualidad, es particularmente importante garantizar una gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral. Esta parte del capítulo ofrece una concisa visión de conjunto de las áreas clave que deben ser objeto de legislación y de acción política en los países de origen y destino. También se analiza el rol crucial de la cooperación internacional a nivel bilateral, regional y global. Como se reseñó en el Capítulo 1, la distinción entre países de origen y destino ya no es tan marcada como antes, y dado el aumento de la migración laboral dentro de los países del Sur, hoy en día muchos países son a la vez países de origen, tránsito y destino. Consecuentemente, las áreas de acción política que se describen a continuación serán de utilidad para muchos países. Se puede encontrar un análisis mucho más integral de la gobernanza de la migración laboral en la *Guía para la implantación de políticas migratorias eficaces* (en inglés), elaborado por la OSCE, la OIM y la OIT en dos ediciones, en 2006 y 2007 (edición mediterránea); en *Migración laboral internacional: Un enfoque basado en los derechos*, publicado por la OIT en 2010; y en el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2008, de la OIM, titulado *La gestión de la movilidad laboral en una economía mundial en plena evolución*.

La necesidad de garantizar que la migración laboral se gobierne de manera equitativa y eficaz ha sido puesta también de manifiesto en una Memoria del Director General de la OIT titulada *Migración equitativa: Un programa de la OIT*, y presentada en la 103ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en mayo y junio de 2014. La Memoria se elaboró tras la *Reunión técnica tripartita sobre la migración laboral de la OIT* celebrada en Ginebra en noviembre de 2013, que aprobó unas *Conclusiones* para orientar a la Oficina Internacional del Trabajo en su trabajo futuro en las áreas de migración laboral y desarrollo, protección efectiva de los trabajadores migrantes, evaluación a fondo de las necesidades del mercado laboral y reconocimiento de aptitudes, y cooperación y diálogo social para una migración y una movilidad bien gestionadas. Los elementos clave de una agenda de migración laboral equitativa, como se indicó en la Memoria del Director General, se presentan en el siguiente recuadro.

Recuadro 5.12 La agenda de la OIT para una migración justa

1. Promover el trabajo decente en los países de origen, inclusive con la contribución de los migrantes

116. La creación de más oportunidades de trabajo decente en los países de origen es esencial para que emigrar sea una opción y no una obligación. También es un aspecto crucial para el desarrollo sostenible [...].

2. Formular programas de migración ordenada y equitativa en el marco de los procesos de integración regional

118. Los propios Estados Miembros decidirán cuál será su grado de ambición en cuanto al alcance y la naturaleza de los dispositivos de movilidad laboral que desean incorporar a los procesos de integración en los que participan. Ello puede abarcar desde medidas de gran alcance encaminadas a promover la libre circulación de los trabajadores hasta iniciativas más limitadas sobre aspectos específicos, como los derechos de seguridad social y la acreditación de las calificaciones [...].

3. Promover acuerdos bilaterales que aseguren una migración correctamente regulada y equitativa entre los Estados Miembros

119. Los actuales trabajos de recopilación y análisis de los numerosos acuerdos ya concertados por los Estados Miembros para regular la circulación de trabajadores deberían constituir la base para incrementar la cooperación en este ámbito y promover prácticas migratorias equitativas [...].

4. Instaurar procesos de contratación equitativos

121. La ingente participación de las agencias privadas de empleo en la contratación de mano de obra para trabajar en otros países se ha vinculado con demasiada frecuencia a abusos graves en perjuicio de esos trabajadores.

122. Es esencial redoblar los esfuerzos al respecto e intensificar la cooperación con los gobiernos para lograr que este tipo de agencias estén sometidas a una reglamentación adecuada y que los trabajadores que sean víctimas de prácticas laborales abusivas tengan acceso a medios de reparación [...].

124. Una de las respuestas es la [...] *Fair Recruitment Initiative* mencionada anteriormente; los principales objetivos de dicha iniciativa interdepartamental son los siguientes:

- enriquecer el acervo mundial de conocimientos sobre las prácticas de contratación nacionales e internacionales;
- reforzar las leyes, políticas y mecanismos de control del cumplimiento, de conformidad con el Convenio núm. 181 de la OIT y otras normas;
- promover normas y prácticas empresariales equitativas y
- fomentar el diálogo social y las alianzas de cooperación y promover prácticas óptimas dentro y fuera del sector.

125. Con objeto de mejorar la supervisión y la regulación sobre la base de las normas internacionales, se divulgarán para su uso en todo el mundo los principales parámetros de referencia y orientaciones en materia de contratación equitativa. Se promoverá la ratificación del Convenio núm. 181, al tiempo que se trabajará de forma concertada con todas las partes interesadas, a fin de establecer mecanismos eficaces, independientemente del estado de ratificación del instrumento en los distintos países.

5. Combatir situaciones inaceptables

126. Las situaciones de desventaja que afectan a un porcentaje importante de los trabajadores migrantes en los mercados laborales están bien documentadas. En los peores casos, puede tratarse incluso de la violación de los derechos fundamentales, que son inalienables y deben ser disfrutados por todos los trabajadores. Tales situaciones pueden derivarse no sólo de la insuficiencia de los mecanismos de protección o de su inexistencia, sino también de las fallas de los propios sistemas de migración, que favorecen tales abusos [...].

6. Poner en práctica el enfoque basado en derechos

128. Es responsabilidad especial de la OIT fomentar que se aplique el enfoque basado en los derechos a las cuestiones sobre migración, para lo cual puede recurrir al conjunto de sus convenios y recomendaciones. Los Convenios núms. 97 y 143 son especialmente pertinentes para esta tarea, precisamente porque abordan estos problemas de forma directa. Dicho esto, si se considera la evolución de la naturaleza de la migración en las décadas transcurridas desde la adopción de estos convenios, así como el nivel y las tendencias de ratificación de los mismos, podría ser legítimo preguntarse si las normas vigentes de la OIT constituyen una plataforma suficientemente sólida para sustentar el enfoque basado en los derechos que tanto se necesita en materia de migración [...].

7. Contribuir al fortalecimiento de un programa multilateral sobre migración basado en los derechos

130. La OIT ya ha recibido orientaciones claras sobre cómo debería colaborar con sus organizaciones asociadas para fortalecer la labor del sistema multilateral en materia de migración, orientarlo hacia un enfoque claramente basado en los derechos y hacerlo más receptivo a la contribución del tripartismo. Una parte de esas orientaciones están relacionadas específicamente con el ejercicio de la presidencia del GMM durante 2014, pero es evidente que el aporte de la OIT tendrá que continuar más allá de ese año, y se inscribirá en un contexto multilateral en rápida evolución [...].

131. A la luz de estos avances, la OIT debería comprometerse a participar activamente en el sistema multilateral como un medio importante para promover sus propias prioridades en materia de migración así como las del sistema en su conjunto.

8. El tripartismo, el conocimiento y el desarrollo de capacidades como cuestiones transversales

132. La OIT debería velar por que en su labor sobre la migración se ponga de relieve el papel del tripartismo, procurando que éste quede incorporado en todas las actividades pertinentes y promoviendo su integración en las actividades de otros organismos.

133. Además, [...] la OIT tendrá que reforzar su base de estadísticas y de conocimientos en materia de migración. Dicha base le permitirá mejorar sus investigaciones y análisis, lo que a su vez debería contribuir a mejorar el asesoramiento sobre políticas, apoyándose en datos fácticos.

Extractos de [Migración equitativa. Un programa de la OIT](#), Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 103ª reunión, Informe 1(B), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2014, págs. 32 a 35 (se omiten las notas a pie de página).

5.4.1 Los países de origen

Una preocupación prioritaria para todos los países de origen es garantizar la protección de los derechos y el bienestar de los trabajadores migrantes, el pago de salarios decentes y otras disposiciones básicas. No hay sistemas perfectos de regulación, ni un enfoque único que sirva a todo el mundo, pero los países de origen disponen de un abanico de estrategias políticas que, en su conjunto, pueden ampliar el alcance y mejorar la eficacia de los mecanismos de regulación y de los servicios de apoyo. Además de trabajar para fomentar la protección de los ciudadanos que trabajan en el extranjero, los países de origen también deben garantizar que su política sobre migración laboral sea congruente con las políticas nacionales de empleo y con las estrategias de desarrollo, y que las instancias del gobierno que tienen encomendada la tarea de administrar las políticas disponen de la capacidad y los recursos para hacerlo. Entre las políticas y las prácticas regulatorias de los países de origen que pueden ser facultadas y posibilitadas legislativamente, y que a menudo lo son, se incluyen:

- Una estrecha supervisión y seguimiento de las actividades de las agencias de contratación para minimizar las malas prácticas y los abusos contra los ciudadanos contratados para trabajar en el extranjero.
- Procedimientos penales contra quienes hayan cometido un delito grave y la revocación de sus licencias si están registrados.
- La supervisión de la contratación y del envío de trabajadores que son especialmente vulnerables a las malas prácticas y los abusos, como las trabajadoras domésticas migrantes y los trabajadores de escasa cualificación.
- Seminarios de orientación prelaboral y campañas de información para ayudar a los migrantes potenciales a tomar decisiones con conocimiento de causa.
- Servicios de apoyo, como la orientación previa a la partida y un fondo de bienestar.

- Información precisa y fidedigna sobre los derechos de los trabajadores migrantes y apoyo para las organizaciones comunitarias para empoderar a los trabajadores migrantes y ayudarles a que sus opiniones sean tenidas en cuenta en el diseño e implementación de políticas.
- Actividades para mejorar la capacitación de los trabajadores e incrementar sus oportunidades laborales en el extranjero, teniendo en cuenta cualquier preocupación relativa a la disminución de los recursos humanos en el propio país (“fuga de cerebros”).
- Formación y envío de agregados laborales a países donde están empleados los ciudadanos nacionales para proporcionarles el apoyo y los servicios necesarios.
- Medidas para supervisar y aplicar los contratos laborales en los centros de trabajo extranjeros, especialmente por medio de los agregados laborales y de los acuerdos con los Gobiernos de los países de acogida.
- Pasos para garantizar que los costes de transferencia de las remesas enviadas a casa por sus ciudadanos para proveer sustento a familiares y comunidades son lo más bajos posible, y, al tiempo que se reconoce que las remesas son fondos privados, reforzar su inversión productiva, entre otras cosas, mediante la creación de pequeñas empresas.
- Cooperación interestatal entre los países de origen y destino, entre otras cosas, mediante la adopción e implementación efectiva de acuerdos bilaterales o MdE de acuerdo con los derechos humanos internacionales y las normas laborales descritos en capítulos anteriores de este Manual.

Recuadro 5.13 Historia de interés humano: los trabajadores migrantes salen perdiendo

Los trabajadores migrantes paquistaníes disponen de muy poca información sobre las leyes de su país o del país de destino. No se les da información antes de la partida, ni tampoco información acerca de cómo sus embajadas pueden ayudarles una vez que se han marchado. La consecuencia es que no tienen más remedio que depender de las agencias de contratación, que mayoritariamente no están reguladas y que pueden tener muy pocos escrúpulos.

“... [P]ero yo había pagado, y me habían garantizado un empleo como conductor de automóvil”, protestó Maqbool cuando su empleador (*kafeel*) en Abu Dabi le dijo que manejaría un rebaño de ovejas, no un vehículo.

“No podía darme la vuelta e irme a casa, porque el empleador no quería devolverme mis documentos de viaje ni firmar mi permiso de salida”, dice Maqbool, que había vendido las joyas de su madre y otros bienes para viajar al extranjero y materializar su sueño de ganar lo suficiente para acabar con la pobreza en la que vive su familia hace generaciones” [...].

Noor Elahi, graduado en ingeniería mecánica por la Universidad Politécnica (UET) de Lahore, tiene una historia parecida de engaño que contar. “Durante los primeros dos meses me pagaron el salario acordado en el contrato, pero posteriormente me forzaron a aceptar solo 1.500 riales”, dice.

Le habían prometido un salario de 4.000 riales al mes en Arabia Saudí. Sin embargo, cuando llegó el momento de la partida, no se dio cuenta de que el permiso de trabajo que le habían concedido era el correspondiente a un artesano con una cualificación mucho más baja de la que le correspondía a él.

“El empleador me forzaba a aceptar incluso una cantidad menor que la mitad del salario que figuraba en el contrato, diciéndome que el visado no contemplaba mi formación como ingeniero mecánico y que por lo tanto tenía que estar contento con lo que se me ofrecía como técnico”.

Es alentador ver, por lo tanto, que varios países de la región están considerando seriamente cómo abordar estos problemas. El Gobierno del Punjab, con apoyo de la Oficina de la OIT en Pakistán, celebró recientemente una Conferencia Laboral del Sudeste Asiático, de tres días de duración, donde todos los representantes de los países de la ASACR se reunieron para debatir, entre otras cosas, la posibilidad de una colaboración regional en materia de migración laboral con el respaldo técnico de la Organización Internacional del Trabajo [...].

“Los trabajadores migrantes salen perdiendo” (en inglés), Oficina de la OIT en Pakistán, Reportajes, Oficina Internacional del Trabajo, 2014.

Como se indicó anteriormente, la mayoría de estas medidas pueden ser, y deberían ser, facultadas y formuladas legislativamente. La legislación y las políticas de migración laboral de los países de origen y de destino deben incluir medidas de prevención de las prácticas abusivas y de promoción del trabajo productivo y en condiciones decentes para los hombres y las mujeres migrantes, en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. Es importante que la legislación, las políticas y los programas reconozcan las similitudes y diferencias entre las experiencias migratorias de distintas categorías de mujeres y hombres, y que tengan como objetivo la erradicación de todas las formas de discriminación y desigualdad de género, así como el combate de otras vulnerabilidades y violaciones, y de sus consecuencias. También deberían tener en cuenta que las mujeres migrantes corren un riesgo mayor de verse en situaciones irregulares, en sectores no regulados de la economía o como víctimas de los traficantes de personas y de numerosas formas de violencia y abuso.

Como en el caso de los países de destino, establecer e implementar un marco político integral es un ejercicio esencial. Este marco debe incorporar y reflejar las inquietudes de numerosos actores en el seno del Gobierno, las organizaciones de trabajadores y empleadores (interlocutores sociales) y otros actores de la sociedad civil. Dado que los ministerios de Trabajo son la principal instancia gubernamental encargada de las cuestiones laborales, y dado que las organizaciones de empleadores y trabajadores son la “primera línea de combate” en la economía real, es necesario prestar suficiente atención al rol del diálogo social en la construcción e implementación de una política de migración laboral. De hecho, como se comentó en el Capítulo 2, las normas de la

OIT directamente relacionadas con la protección de los trabajadores migrantes y la gobernanza de la migración laboral reconocen expresamente el importante rol que desempeñan las organizaciones de trabajadores y empleadores en este sentido. Este tipo de política debería abordar los elementos mencionados anteriormente y vincular de manera explícita la emigración y la inmigración de mano de obra y capacidades con el funcionamiento del mercado nacional de trabajo y con sus consecuencias para el desarrollo económico y social.

Centrarse en la supervisión de la preparación, el envío al extranjero y la contratación en el extranjero es esencial desde un punto de vista institucional. Un creciente número de países de origen disponen de una oficina de empleo en el exterior, que se encarga, entre otras cosas, de las siguientes tareas:

- Supervisar el trabajo de los agentes de contratación para prevenir las prácticas fraudulentas y de explotación.
- Establecer normas mínimas para el pago de salarios y para las condiciones de trabajo en el exterior.
- Negociar con los países de acogida para ampliar el alcance de sus leyes laborales, y de otras leyes, a todas las categorías de trabajadores migrantes.
- Facilitar los procesos de emigración.
- Resolver controversias entre migrantes y agentes de contratación.
- Recabar información sobre las oportunidades de empleo y examinar futuras oportunidades de empleo en el extranjero.
- Producir estadísticas e investigar sobre la migración laboral para mejorar el acervo de conocimientos y los datos necesarios para la formulación de políticas en este terreno.

Cuando sea posible, las citadas agencias u organismos deben tener su sede en el ministerio de Trabajo para garantizar que hay una coherencia entre las necesidades prioritarias de empleo, la formación y las competencias en el conjunto del mercado laboral nacional.

5.4.2 Los países de destino

En los países de destino en los que residen y trabajan los migrantes, los mercados laborales deben ser regulados para garantizar la coherencia y el aprovechamiento productivo de la mano de obra y de las aptitudes de los trabajadores extranjeros y nacionales, así como la protección de los trabajadores y la cohesión social. Por lo general, son necesarias medidas interdependientes en seis áreas:

- Regulación del mercado laboral, que incluya el acceso al empleo, la movilidad laboral y el reconocimiento de las cualificaciones y las aptitudes.
- Protección de los trabajadores migrantes (y nacionales) en el contexto laboral: libertad sindical y derecho a la negociación colectiva, igualdad de trato y no discriminación en lo que se refiere a los términos y condiciones de empleo, salario,

seguridad y salud ocupacional, y acceso a la formación profesional y a los cursos de idiomas e integración.

- Promoción de la cohesión social por medio de medidas que prevengan la discriminación y la xenofobia, que faciliten la unidad familiar y que contribuyan a la integración.
- Bienestar social, entre otras cosas, por medio de la atención médica, la educación, la vivienda y la organización comunitaria.
- Provisión de la cobertura en materia de seguridad social y conservación de los derechos adquiridos de la seguridad social.
- Evitar la detención y criminalización de los migrantes (véase el Capítulo 4).

La coherencia del mercado laboral y la participación productiva de las competencias y la mano de obra extranjeras están estrechamente vinculadas al aseguramiento de las garantías mínimas de protección de los trabajadores migrantes en los países de destino contempladas en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y de las normas internacionales del trabajo. La mejor manera de asegurar la protección de los trabajadores migrantes en los países de destino es por medio de la legislación de esos países, encontrando el lugar apropiado en el Código del Trabajo, la legislación relativa al empleo, la legislación en materia de derechos humanos u otras disposiciones para la protección de los ciudadanos extranjeros. Se debe prestar especial atención a la protección de los trabajadores migrantes que participan en programas temporales (o circulares) de migración.

Recuadro 5.14 La fiscalización y la mejora de la migración circular en Suecia

La Comisión de Migración Circular y Desarrollo del Parlamento de Suecia fue creada en 2009 para analizar la relación entre la migración circular, cuando los migrantes abandonan su país de origen y regresan posteriormente, y el desarrollo. La Comisión presentó su informe final sobre la materia en 2011, reafirmando la visión de la migración como un beneficio intrínseco para el Estado, recomendando la aplicación de medidas para suprimir los obstáculos a las diversas formas de migración circular y haciendo hincapié en la protección de los derechos y la elección individual de las políticas. El informe incluyó también una visión amplia de la migración circular que se aplica a todos los migrantes, incluidos los trabajadores extranjeros temporales, los extranjeros con residencia permanente y los ciudadanos suecos que son migrantes en otros países. Las recomendaciones incluyen propuestas de reforma que abarcan todas estas categorías, como la necesidad de una mayor flexibilidad en los permisos de trabajo, mayores esfuerzos para luchar contra los empleadores abusivos, más ayuda para los estudiantes internacionales, medidas para reducir los costes de transferencia asociados a las remesas y más investigación. El informe contribuyó a introducir cambios políticos efectivos a partir de 2014, entre ellos la autorización a los residentes permanentes a residir en otro país hasta un máximo de dos años sin perder sus permisos de residencia en Suecia.

En algunos casos, como se indicó anteriormente, las medidas legislativas nacionales adoptadas en los países de origen también pueden ayudar a proteger a los trabajadores y a sus familiares mientras viven y trabajan en el extranjero, aunque esta responsabilidad recae principalmente en el país de destino.

5.4.3 La cooperación internacional

Por definición, y dado su carácter transnacional, la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral internacional requiere de la cooperación entre todos los actores interesados. Esto es algo que está ocurriendo a nivel bilateral, regional y global. Los parlamentarios desempeñan un rol importante para garantizar que los representantes de sus países asumen posiciones claras, uniformes y congruentes que también reflejen el enfoque de la gobernanza de la migración, en especial de la migración laboral, basado en los derechos humanos.

Por lo tanto, es vital que los acuerdos bilaterales y los MdE relativos a la migración laboral estén en conformidad con las normas internacionales de derechos humanos y de migración laboral, que reflejen la situación actual de la migración laboral entre los países concernidos y que sean implementados de manera efectiva. Los principales elementos que deben ser tenidos en cuenta para preparar estos acuerdos bilaterales son enumerados en el Capítulo 2. En algunos países parece no existir el rol de los interlocutores sociales en el diseño y la aplicación de estos acuerdos. Por otra parte, los acuerdos existentes en algunas rutas importantes de la migración están siendo complementados de manera creciente por acuerdos entre sindicatos de los países de origen y destino, utilizando como referencia el [Acuerdo modelo de las organizaciones sindicales sobre los derechos de los trabajadores migrantes](#) (en inglés), elaborado por la [Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT \(ACTRAV\)](#).

A nivel regional, la migración laboral o la movilidad son vistas cada vez más como una parte vital del desarrollo económico en los espacios de integración regional, como se examinó en el Capítulo 2. Los interlocutores sociales también desempeñan su papel en estos espacios, como por ejemplo, en la [Comunidad de África Meridional para el Desarrollo \(SADC\)](#), en la formulación del borrador del [Marco de política regional sobre migración laboral para la SADC](#) (en inglés), y en la [Asociación de Naciones del Sudeste Asiático \(ASEAN\)](#), por medio del [Foro de la ASEAN de Mano de Obra Migratoria](#). La gobernanza de la migración laboral es también objeto de debates en procesos consultivos regionales menos formales, como se describió anteriormente. Entre estos debates destaca el [Proceso de Colombo](#), que reúne a 11 países asiáticos de origen, y el [Diálogo de Abu Dabi](#), que incluye a esos mismos países, a los países de destino que son miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) y a Yemen, Malasia y Singapur.

La migración laboral y la movilidad, y áreas clave como el rol de las normas internacionales, la manera de reducir los costes de la migración laboral (por ejemplo, el coste de las remesas y la contratación), el reconocimiento de las cualificaciones y las competencias, la conservación de los derechos adquiridos de la seguridad social, también son asuntos destacados en el debate global sobre migración y desarrollo. Esto difícilmente es sorprendente, dado que el empleo y el trabajo en condiciones decentes

se sitúan en el cruce de caminos que une migración y desarrollo. Estos debates se producen principalmente a nivel gubernamental, pero también a nivel interinstitucional en el marco del [Grupo Mundial sobre Migración](#). A continuación se presentan los elementos principales.

5.5 La migración y el desarrollo

La migración en el contexto de la globalización conlleva oportunidades, pero también vulnerabilidad y discriminación. Si se priva a los migrantes de sus derechos humanos, incluidos los laborales, la posibilidad de que se beneficien de la migración y de que contribuyan al desarrollo de las sociedades de acogida se verá comprometida. El fomento de los derechos humanos de los migrantes, la inclusión social y la integración les permite desarrollar vidas económicamente productivas y enriquecedoras desde un punto de vista cultural y social. La migración solo puede alcanzar su pleno potencial como posibilitadora del desarrollo cuando se concibe en el marco de los derechos humanos, tanto para los Estados como para los migrantes de manera individual, como seres humanos. Como destacó el Grupo Mundial sobre Migración (GMM) en la [Declaración del Grupo Mundial sobre Migración relativa a los derechos humanos de los migrantes en situación irregular](#) en septiembre de 2010: “La protección de estos derechos no es solo una obligación legal; es, además, una cuestión de interés público que está intrínsecamente relacionada con el desarrollo humano”.

El [primer Diálogo de Alto Nivel \(DAN\) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo celebrado en septiembre de 2006](#) ofreció la oportunidad a los países de abordar estos aspectos pluridimensionales de la migración internacional. El Diálogo dedicó una mesa redonda a examinar las “Medidas para asegurar el respeto y la protección de los derechos humanos de todos los migrantes, y para prevenir y combatir el tráfico de migrantes y la trata de personas”. El [resumen del Diálogo](#) reconoció las interconexiones intrínsecas entre migración internacional, desarrollo y derechos humanos:

“Los participantes reconocieron que la migración internacional, el desarrollo y los derechos humanos eran temas que estaban estrechamente relacionados entre sí. El respeto de los derechos y las libertades fundamentales de todos los migrantes era esencial para aprovechar plenamente los beneficios de la migración internacional. Muchos participantes señalaron que algunos grupos vulnerables, como las mujeres y los niños migrantes, necesitaban una protección especial. Se instó a los gobiernos a que ratificaran y aplicaran los principales convenios y convenciones de derechos humanos y otros instrumentos internacionales pertinentes, como la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Los participantes destacaron la necesidad de que los gobiernos hicieran un esfuerzo concertado para

combatir la xenofobia, la discriminación, el racismo y la exclusión social dirigidos contra las poblaciones migrantes (párr. 10)“.

El principal resultado del Diálogo de Alto Nivel fue la creación del **Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD)**, que ha proporcionado a los Estados una plataforma amplia para entablar un diálogo y una colaboración informales sobre asuntos de migración y desarrollo, basados en las prácticas señaladas por los Estados.

Recuadro 5.15 El Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD)

“El Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo es un proceso consultivo voluntario, intergubernamental, no vinculante e informal abierto a todos los Estados Miembros y Observadores de las Naciones Unidas. Se creó con motivo de la propuesta del Secretario General de las Naciones Unidas en el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de la Asamblea General de septiembre de 2006. El Foro está dirigido por gobiernos y Bélgica organiza la primera reunión. Su objetivo es abordar los aspectos, oportunidades y desafíos multidimensionales relacionados con la migración internacional y sus interconexiones con el desarrollo, con el fin de reunir la experiencia gubernamental de todas las regiones, mejorar el diálogo, la cooperación y la asociación, así como fomentar los resultados prácticos orientados a la acción a niveles nacionales, regionales y mundiales. Los gobiernos participantes han designado Puntos Focales Nacionales para coordinar los preparativos relacionados con el Foro“.

Modalidades operativas, FMMD.

En su condición de proceso consultivo no vinculante e informal, el FMMD ha eludido expresamente producir resultados negociados o “decisiones normativas”. Aunque los contactos informales del FMMD prestan creciente atención a los asuntos relacionados con la migración y los derechos humanos, los debates no se han circunscrito a una perspectiva integral de derechos humanos. Eso, y la ausencia en el FMMD del enfoque basado en los derechos humanos, han suscitado cierta inquietud. En cualquier caso, es importante tener presente el rol que ha desempeñado el FMMD a la hora de cimentar la confianza entre Estados.

En 2012, la Asamblea General de las Naciones Unidas instó a los Estados Miembros, al sistema de las Naciones Unidas, a los organismos internacionales, a la sociedad civil y todos los actores pertinentes (especialmente el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes y el GMM) a garantizar que en el segundo Diálogo de Alto Nivel “*se analice el vínculo entre la*

migración y el desarrollo de una manera equilibrada e integral que incluya, entre otras, la perspectiva de derechos humanos” (A/RES/67/172).

El [segundo Diálogo del Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo](#) se celebró en Nueva York los días 3 y 4 de octubre de 2013. El informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre [Migración internacional y desarrollo](#) presentado ante el Diálogo de Alto Nivel contiene un programa de acción de ocho puntos. Es importante que el primer punto tenga que ver con la protección de los derechos humanos de todos los migrantes. En el documento se urge a los Estados Miembros a ratificar todos los instrumentos pertinentes en relación con la migración internacional, y a eliminar la discriminación contra los migrantes. Se presta especial atención a los niños migrantes con respecto a su acceso a la educación y la salud, así como a la elusión de su detención administrativa. También se subraya la necesidad de proteger a los migrantes en situación irregular y se reconoce que fortalecer los canales de migración laboral basándose en las necesidades actuales y proyectadas del mercado de trabajo puede jugar un papel importante en este sentido. El segundo punto de acción tiene que ver con la reducción de los altos costes de la migración laboral, algo que se entiende de manera amplia como relativo al coste de giro de las remesas y las comisiones de contratación, pero también con los costes que se derivan del hecho de que no se puedan conservar los derechos adquiridos de la seguridad social y la omisión del reconocimiento de los títulos académicos, las cualificaciones y las aptitudes de los migrantes. Los seis puntos restantes son todos oportunos de una manera u otra para una mejor gobernanza de la migración internacional, garantizando una mejora de la protección de los derechos humanos, incluidos los derechos laborales, de todos los migrantes.

Recuadro 5.16 El Programa de Acción de ocho puntos del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo

V. Conseguir que la migración funcione: un programa de acción de ocho puntos

1. Protección de los derechos humanos de todos los migrantes

111. Se debería alentar a los Estados Miembros a que ratifiquen y apliquen todos los instrumentos internacionales pertinentes relacionados con la migración internacional, entre ellos los instrumentos internacionales básicos de derechos humanos, los convenios de la OIT, los protocolos contra la trata de personas y el tráfico de migrantes y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Es necesario estudiar alternativas a la reclusión administrativa de los migrantes y evitar la detención de niños migrantes. Los países deberían eliminar todo tipo de discriminación contra los migrantes en materia de condiciones de trabajo y salario, así como en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Los niños migrantes deberían tener el mismo acceso a la educación, y es necesario garantizar a todos los migrantes el acceso a los servicios de atención de la salud.

112. Los Estados Miembros deberían comprometerse a proteger y promover los derechos humanos de los migrantes en todas las etapas del proceso de migración, en particular los migrantes en situación jurídica irregular. Es necesario mejorar el acceso a las vías de migración legales y reflejar las necesidades reales y proyectadas de los mercados de trabajo, a la vez que se tienen en cuenta los requisitos del capital humano en los países de origen y se facilita la unidad familiar.

2. Reducción de los costos que representa la migración de trabajadores

113. Se puede ganar mucho si se reducen los costos relacionados con la migración, como, por ejemplo, los costos de transferencia de las remesas de fondos y los honorarios que se pagan a contratistas, especialmente los trabajadores migratorios poco calificados. Además, los países pueden reforzar los beneficios derivados de la migración si mejoran la transferibilidad de la seguridad social y otros derechos adquiridos, y si fomentan el reconocimiento mutuo de titulaciones, calificaciones y conocimientos especializados.

3. Eliminación de la explotación de los migrantes, en particular la trata de personas

114. Los Estados Miembros deben comprometerse a eliminar toda forma de explotación que afecte a los migrantes, en particular la trata de personas y otras formas contemporáneas de esclavitud. Los ámbitos de acción incluyen disuadir la demanda que fomenta la trata de personas, garantizar la protección de las víctimas, enjuiciar a los autores de los hechos y garantizar que las empresas eliminen el trabajo forzoso de sus cadenas de suministro mundiales.

4. Medidas encaminadas a abordar la difícil situación de los migrantes desamparados

115. No se ha prestado la suficiente atención a la difícil situación en la que se encuentran los migrantes que no pueden regresar a sus países de origen como consecuencia de las crisis humanitarias en sus países de destino o de tránsito. Los Estados Miembros deberían reforzar sus capacidades para asistir a los migrantes y a sus familias en situaciones de crisis, mediante una mejor preparación, una asistencia consular más amplia y la evacuación, el retorno y la reintegración voluntarios asistidos [...].

5. Mejora de la percepción pública de los migrantes

116. Es necesario luchar contra la discriminación, la xenofobia y la intolerancia hacia los migrantes y sus familias mediante una mayor sensibilización pública acerca de las situaciones que viven los migrantes y de sus aportaciones a los países de origen y de destino. Estas acciones podrían fomentarse a través de una asociación entre el sector privado, las asociaciones de trabajadores, la prensa, las instituciones educativas y los propios migrantes, sobre la base de los datos más recientes disponibles y poniendo de relieve los derechos y las responsabilidades de los migrantes y los no migrantes.

6. Integración de la migración en la agenda para el desarrollo

117. La migración supone una prueba de relevancia para el debate sobre el desarrollo y de gobernanza justa y efectiva que requiere acciones coordinadas, no solo entre los Estados, sino también a todos los niveles del gobierno. Los Estados Miembros deberían incorporar la migración en los planes nacionales de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y los programas y políticas sectoriales pertinentes. La comunidad internacional debe definir un conjunto de objetivos e indicadores comunes para supervisar la aplicación de las medidas destinadas a mejorar los beneficios y abordar los problemas de la migración internacional, para su examen en el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015 [...].

7. Fortalecimiento de la base informativa sobre la migración

119. Los Estados Miembros deberían fomentar la formulación de políticas con base empírica e invertir en la recopilación de datos, investigación y desarrollo de la capacidad con respecto a la migración y sus efectos en las personas, las comunidades y las sociedades. [...] Se debería fomentar la utilización de objetivos e indicadores mensurables para supervisar la protección de los migrantes y las violaciones de sus derechos humanos.

8. Mejora de las asociaciones y de la cooperación en el ámbito de la migración

120. Ningún país puede ocuparse por sí solo de la migración internacional. Los interesados han desarrollado numerosas ideas sobre el modo en que los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil pueden crear asociaciones relativas a las políticas de movilidad que reduzcan la discriminación contra los migrantes y protejan sus derechos; reducir los costos sociales y económicos de la migración; ampliar las oportunidades para que los migrantes inviertan sus ganancias de manera más productiva e intercambien sus conocimientos; y conseguir que los migrantes y las organizaciones de la diáspora mejoren el desarrollo en sus comunidades de origen y de destino.

121. Es necesario reforzar una cooperación y un diálogo en materia de migración que involucre a las Naciones Unidas, la OIM y las comunidades económicas regionales. El Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo y los procesos de consulta regionales pueden ser un complemento útil para esos mecanismos intergubernamentales oficiales.

Migración internacional y desarrollo, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, Asamblea General de las Naciones Unidas, 68º período de sesiones, A/68/190 (25 de julio de 2013), págs. 23 a 25.

En el propio Diálogo de Alto Nivel, la Asamblea General aprobó una histórica Declaración consensuada (véase el Anexo III) que reconoce claramente la dimensión de derechos humanos de la migración internacional. En la Declaración, los Estados Miembros reafirman *“la necesidad de promover y proteger de manera efectiva los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, en especial los de las mujeres y los niños,*

y de ocuparse de la migración internacional mediante la cooperación y el diálogo a escala internacional, regional o bilateral y la aplicación de un enfoque integral y equilibrado" (párr. 10). Los Estados Miembros también ponen de relieve *"la necesidad de respetar y promover las normas internacionales del trabajo, según proceda, y de respetar los derechos de los migrantes en sus lugares de trabajo"* (párr. 14).

El segundo Diálogo de Alto Nivel llegó en un momento importante de los preparativos de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015. La [Declaración del Milenio de las Naciones Unidas](#) instó a los Estados a *"adoptar medidas para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias"* (8 de septiembre de 2000, A/RES/55/2, párr. V. 25, quinto inciso). Como se indicó anteriormente, los Estados Miembros reconocieron en la Declaración del Diálogo de Alto Nivel: *"la importante contribución de la migración al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y reconocemos también que la movilidad humana es un factor clave para el desarrollo sostenible que ha de tomarse debidamente en cuenta en la elaboración de la agenda para el desarrollo después de 2015"* (párr. 8). Se puede encontrar otra expresión reciente de consenso sobre la necesidad de proteger con eficacia los derechos humanos de todos los migrantes y de cooperar a nivel internacional en [El futuro que queremos](#), el documento resultante de la [Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible](#) Río+20. Este documento hace un llamamiento a los Estados a que

promuevan y protejan de manera efectiva los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, en especial los de las mujeres y los niños, y se ocupen de la migración internacional mediante la cooperación y el diálogo a nivel internacional, regional o bilateral y un enfoque integral y equilibrado, reconociendo las funciones y responsabilidades de los países de origen, tránsito y destino en la promoción y protección de los derechos humanos de todos los migrantes, evitando aplicar enfoques que puedan aumentar su vulnerabilidad. (27 de julio de 2012, A/RES 68/288, Anexo, párr. 157)

Por lo tanto, es crucial vincular plenamente el debate sobre migración internacional y desarrollo a tres principios fundamentales de la agenda para el desarrollo después de 2015: *derechos humanos, igualdad y sostenibilidad*. Estos principios fueron reconocidos en el informe [El Futuro que Queremos para Todos](#) (págs. 32 a 35), presentado en junio de 2012 al Secretario General por el Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Después de 2015. El Grupo de Trabajo sobre Migración, Derechos Humanos y Género del GMM, copresidido por la OACDH, el UNICEF y ONU-Mujeres, y con participación de otros organismos como la OIT, la OIM, el ACNUR, la UNESCO, la UNODC y la OMS, preparó un documento de posición sobre [La integración de los migrantes en la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015](#) (en inglés) en el que se aboga por la integración de los migrantes en la agenda sobre la base de los tres principios fundamentales mencionados.

Recuadro 5.17 La integración de los migrantes en la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015

I. Un enfoque triple para incluir a los migrantes en la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015

La nueva agenda para el desarrollo debería ser válida universalmente y no excluir a nadie. Debería poner el acento en la promoción y la protección de los derechos humanos de todos los grupos marginados, entre otras cosas, a través del empoderamiento y la integración de los migrantes independientemente de su situación o circunstancias.

- *La agenda posterior a 2015 podría promover la igualdad como un objetivo en sí mismo, con atención especial a los grupos más marginados, como los migrantes en riesgo de discriminación y exclusión, con el objetivo de lograr un desarrollo más inclusivo y verdaderamente sostenible.*
- *La agenda posterior a 2015 podría establecer objetivos específicos que tengan en cuenta las necesidades de los migrantes según las áreas de objetivos correspondientes.*
- *La agenda posterior a 2015 podría garantizar un desglose sistemático de los indicadores en función del estatus migratorio (por ejemplo, nacionalidad y estatus migratorio) que se sume al desglose por edad y género en todos los objetivos pertinentes.*

La agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015 debe garantizar que los objetivos se ajustan al concepto de libertad para vivir sin temor y de libertad para vivir sin miseria, poniendo el acento en la seguridad personal, la administración de justicia y la participación pública. Es importante reseñar que el documento resultante de la [Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible](#) (2012) también reconoció que el desarrollo sostenible exige la implicación significativa y la participación activa de todos los grupos afectados, incluidos los migrantes (párr. 43).

II. ¿Por qué se debería incluir a los migrantes en la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015?

Una sociedad inclusiva y equitativa tiene más posibilidades de ser sostenible. Las desigualdades y la exclusión dañan no sólo a los individuos más desfavorecidos, sino a la sociedad en su conjunto. Las sociedades que son muy desiguales tienden a crecer con más lentitud que aquellas que tienen bajas desigualdades de ingresos, tienen menos éxito a la hora de conseguir un crecimiento sostenido y se recuperan con mayor lentitud de las recesiones económicas. La exclusión de un gran número de personas de los recursos y bienes productivos, de la salud, de la alimentación adecuada, del agua potable y los servicios sanitarios, de la educación de calidad, del trabajo decente, de la cualificación, de la tecnología y de la vida cultural tiene como resultado la reducción y el derroche del potencial humano. Las dinámicas de poder y exclusión que tienen sus raíces en la pobreza pueden combatirse abordando de manera directa las desigualdades concretas y sus causas [...].

Las leyes, políticas, normas sociales y actitudes discriminatorias excluyen a determinados grupos de participar plenamente y en igualdad en todos los aspectos de la vida. No todos los migrantes son marginados o excluidos, pero la falta de un vínculo de ciudadanía en el país de residencia, unido a otros factores como la discriminación por nacionalidad, residencia legal, sector laboral, sexo, edad, identidad lingüística o religiosa, y otras circunstancias como la apatridia, hacen que determinados grupos e individuos migrantes sean más vulnerables a un trato desigual y que queden excluidos del desarrollo. Si bien las dimensiones y características concretas de las desigualdades varían según los países, en casi todas las regiones son muy claras las imágenes recurrentes de las desigualdades que sufren numerosos grupos de migrantes, como los migrantes en situación irregular, los trabajadores migrantes de baja cualificación, las mujeres migrantes, entre ellas las que trabajan en sectores concretos como el trabajo doméstico, los trabajadores migrantes en sectores como la construcción y las pesquerías, y los niños y adolescentes migrantes.

El abuso y la explotación de los migrantes en situaciones particularmente vulnerables son frecuentemente prevalentes, y los migrantes que necesitan protección tienen muchas probabilidades de que se les niegue el acceso a mecanismos efectivos, como los procedimientos de solicitud de asilo. Las desigualdades son también un factor clave de la migración precaria (desde los países de origen, así como en lo que se refiere a los posteriores desplazamientos desde los países de tránsito), que pueden tener consecuencias graves, y a menudo trágicas, para los derechos humanos de los migrantes en situación de tránsito. Reparar la discriminación y las desigualdades será esencial si se quiere compartir las oportunidades globales del progreso con quienes están en una situación de mayor necesidad.

Finalmente, y con miras a garantizar la integración efectiva de los migrantes, la agenda para el desarrollo sostenible debería guardar relación con la gobernanza de la migración basada en los derechos humanos. Aunque los acuerdos internacionales se suelen elaborar para facilitar la circulación de bienes y capitales a través de las fronteras, la circulación transfronteriza de personas se gobierna peor, y a menudo ocurre en ausencia de normas efectivas basadas en derechos. [...] Se deberían crear canales suficientes para la circulación regular de los migrantes, que respondan de manera adecuada a la demanda, entre otras cosas, de trabajadores migrantes y de los procesos de reunificación familiar. Medidas políticas como éstas podrían reducir la necesidad de los migrantes de recurrir a canales irregulares y el riesgo de convertirse en presa de los traficantes y de otros facilitadores de la circulación en condiciones de abuso.

III. Una cuestión de datos

La grave carencia de recopilación de datos y de desglose por estatus migratorio oculta situaciones de exclusión y desigualdad, y dificulta la capacidad de medir los avances logrados y de desmantelar pautas arraigadas de discriminación. Cuando un grupo de personas es excluido social, económica y políticamente, o cuando las violaciones crónicas de los derechos humanos no son reconocidas por el Estado, la información pertinente queda sistemáticamente sin recabar, generado un círculo vicioso de exclusión. La experiencia ha demostrado que las cuestiones relacionadas con los migrantes tienden a convertirse en ángulos muertos cuando se establecen las prioridades, se definen las políticas o se asignan los presupuestos, resultando en carencias en materia de seguimiento y rendición de cuentas. [...] Es importante que una nueva agenda para el desarrollo sostenible aliente a los actores clave a buscar nuevas e innovadoras fuentes de dato con las cuales se pueda medir y fiscalizar los pasos dados en pro del desarrollo de todos los migrantes, incluidos los migrantes en situación irregular. Además, para garantizar la visibilidad tanto de las mujeres como de los hombres en la migración, toda la información debería desglosarse por sexo.

La integración de los migrantes en la agenda para el desarrollo después de 2015 (en inglés), Grupo de Trabajo sobre Migración, Derechos Humanos y Género del GMM, documento de posición, mayo de 2014 [no se incluyen las notas a pie de página].

Recuadro 5.18 La migración y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La migración ocupa un lugar destacado en los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015. En particular, en la esfera del ODS 8, por el cual se busca promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, la meta 8.8 fija la necesidad de “proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”. En el ODS 10 (“reducir la desigualdad en los países y entre ellos”) se establecen otras dos metas que guardan relación expresa con el problema de la migración; a saber:

- Meta 10.7 – Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.
- Meta 10.c – De aquí a 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5%.

En el ODS 17 (“Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”) figura la meta 17.18, en la que se propugna “mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo [...] para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por [entre otras cosas] estatus migratorio”.

En los ODS se da cabida asimismo a otras metas que poseen idéntica importancia para los migrantes y el disfrute de los siguientes derechos: a la protección social (1.3); una alimentación sana, nutritiva y suficiente (2.1); la salud (3.8); la educación (4.1 a 4.5); el acceso universal y equitativo al agua potable y el saneamiento e higiene adecuados y equitativos (6.1 y 6.2); el empleo pleno y productivo y el trabajo decente (8.5); y la igualdad de acceso a la justicia (16.3), sin trabas discriminatorias y de manera participativa (10.2 y 10.3). El uso de lenguaje integrador en dichas metas (particularmente, la mención a “todos”) pone de manifiesto que nadie queda excluido, incluso los migrantes.

Además, en la agenda de acción de la financiación para el desarrollo se reconoce, entre otras cosas:

- La contribución positiva de los migrantes para el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible en los países de origen, tránsito y destino, y se menciona expresamente la función que cumplen las remesas de los trabajadores migratorios.
- La necesidad de la cooperación en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, y el pleno respeto de los derechos humanos.
- La necesidad de promover y proteger efectivamente los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, especialmente los de las mujeres y los niños, sea cual sea su estatus migratorio.

Fuente:

- [Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible](#) (A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015).
- Documento final de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: Agenda de Acción de Addis Abeba, Addis Abeba, 13 a 16 de julio de 2015, (A/CONF.227/L.1), párrs. 40 y 111.