



Asamblea General

Distr. general
4 de agosto de 2016
Español
Original: inglés

Septuagésimo primer período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional*

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

Derechos humanos de los migrantes

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. François Crépeau, de conformidad con la resolución 70/147 de la Asamblea.

* [A/71/150](#).



Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes

Resumen

En el presente informe se reseñan las principales actividades llevadas a cabo por el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos en relación con los derechos humanos de los migrantes durante el período que abarca el informe, desde la presentación de su último informe a la Asamblea General.

En la sección temática del informe se exponen propuestas para la elaboración del pacto mundial sobre la migración, con miras, en particular, a asegurar que los derechos humanos se incluyan y se incorporen en él de manera efectiva. El informe subraya la importancia de adoptar un enfoque estratégico a largo plazo en la elaboración del pacto mundial para unas políticas y prácticas de movilidad accesibles, regulares, seguras y asequibles que permitirá que los Estados estén en mejores condiciones de responder a los importantes problemas demográficos, económicos, sociales, políticos y culturales que quedan por resolver.

I. Introducción

1. El Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau, presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con lo dispuesto en la resolución 70/147.

II. Actividades

2. La Asesora Especial del Secretario General para la Cumbre sobre la Respuesta a los Grandes Desplazamientos de Refugiados y Migrantes consultó al Relator Especial, que hizo observaciones oralmente y por escrito con miras a la elaboración de su informe para abordar la cuestión de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes.

3. El Relator Especial también participó y contribuyó en una serie de diálogos y conferencias internacionales y regionales, como la Reunión de Coordinación sobre la Migración Internacional del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y la consulta sobre la Iniciativa sobre los Migrantes en Países en Crisis, organizada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

4. Debido a la continua llegada de un número sin precedentes de migrantes en situación irregular a las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, el Relator Especial ha seguido centrándose en la cuestión (véase [A/HRC/29/36](#)). El Relator Especial hizo sugerencias para los principales documentos de política de la Unión Europea, como la Agenda Europea de Migración y el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo sobre la situación en el mar Mediterráneo y la necesidad de un enfoque integral de la Unión sobre la migración. También informó al Comité Interministerial Italiano de Derechos Humanos y presentó una exposición informativa ante la Subcomisión de Derechos Humanos del Parlamento Europeo.

5. La visita del Relator Especial a Australia prevista para octubre de 2015 se aplazó hasta noviembre de 2016. El Relator Especial ha reiterado su solicitud de visitar Nauru y Papua Nueva Guinea, y espera recibir una respuesta y confirmación de las fechas para realizar una visita en noviembre de 2016.

6. El Relator Especial visitó Angola y Grecia en mayo de 2016. Sus informes al respecto se presentarán al Consejo de Derechos Humanos en su 35º período de sesiones.

7. El Relator Especial presentó su informe acerca de los efectos de los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales en los derechos humanos de los migrantes al Consejo de Derechos Humanos en su 32º período de sesiones ([A/HRC/32/40](#)).

III. Pacto mundial para una movilidad segura, regular y ordenada

A. Antecedentes

8. Actualmente hay unos 244 millones de migrantes en todo el mundo, lo que supone un aumento del 41% (71 millones) desde el año 2000. La mayoría procede de país de ingresos medianos, y el 59% se asienta en regiones desarrolladas, en las que constituye aproximadamente el 11% de la población. Entre 2000 y 2015, Asia recibió 1,7 millones de migrantes por año, más que cualquier otra región geográfica en el mundo¹, y va camino de superar a Europa como la región que registrará el mayor número de migrantes en un futuro cercano. Las mujeres representan el 48% del total de migrantes internacionales. En Europa y América del Norte, la mayoría de los migrantes son mujeres, mientras que en África y Asia Occidental, la mayoría son hombres. Cerca del 15% de todos los migrantes internacionales tienen menos de 19 años.

9. El envejecimiento de la población ha traído aparejado un cambio en la estructura demográfica que ha dado lugar a la escasez de mano de obra. En 2010, por primera vez, se jubilaron más personas en el mercado de trabajo de Europa que las que ingresaron en él. Se prevé que en 2030 la escasez de mano de obra en Europa ascenderá a 8,3 millones de trabajadores. Al mismo tiempo, en muchos Estados miembros de la Unión Europea la tasa de fecundidad es inferior a la tasa de reproducción. Asimismo, en 2020, grandes economías como el Canadá, China, la Federación de Rusia y la República de Corea también se enfrentarán a una escasez de mano de obra.

10. Estos cambios demográficos harán más apremiante la necesidad de equilibrar la oferta y la demanda de trabajo. Actualmente, el 72% de los migrantes están en edad de trabajar, factor que podría contribuir a superar la brecha en el “envejecimiento de las economías”. Para lograr las metas de empleo, los Estados podrían aprovechar la capacidad de estos migrantes aplicando una compleja combinación de políticas de migración y reconsiderando la forma de utilizar sus aptitudes (véase [A/70/59](#)). Los empleadores podrían aceptar la diversidad y contratar personal proveniente de una fuerza de trabajo mundial, ya que se necesitarán migrantes de todos los niveles de especialización para muchos sectores de la economía.

11. Muchos migrantes se trasladan voluntariamente de manera segura y regular y viven y trabajan en condiciones en que se respetan su trabajo y sus derechos humanos. En algunas circunstancias, las familias se reunifican. Otros se ven obligados a migrar como resultado de factores de expulsión, tales como la pobreza, la discriminación, la violencia, los conflictos, los disturbios políticos y la mala gobernanza, y de factores de atracción, como, por ejemplo, necesidades laborales oficiales o no reconocidas, como se ha explicado más arriba, o para la reunificación familiar. Los niños están representados de manera desproporcionada entre los

¹ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, “Población de migrantes internacionales en 2015” (véase www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml).

desplazados forzosos. En el contexto de los desastres naturales y el cambio climático, la migración se considera cada vez más una medida de adaptación que crea resiliencia por medio de la movilidad planificada. En el proceso de migración, muchas personas se ven expuestas a la explotación, la discriminación, los abusos y otras violaciones de los derechos humanos.

12. Si se coloca una barrera entre los factores de expulsión y los de atracción para prevenir la movilidad, pero no se responde a la necesidad de los trabajadores de abandonar el país, se favorece la creación de un mercado laboral clandestino floreciente. Cualquier intento de “sellar” las fronteras sin ofrecer vías más accesibles, regulares, seguras y asequibles para la migración seguirá siendo un fracaso de enormes proporciones.

13. Resulta paradójico que, con la excusa de proteger sus fronteras, algunos Estados hayan perdido el control efectivo de ellas debido a que, a menudo, las redes de contrabando flexibles y oportunistas van por delante. Las políticas prohibitivas y represivas, sin canales de migración regulares para los solicitantes de asilo y los migrantes con salarios bajos, que resultan muy necesarios, no hacen sino consolidar las operaciones de contrabando y los mercados laborales clandestinos, lo que provoca más muertes en el mar y más violaciones de los derechos humanos.

14. La militarización del control de las fronteras, que incluye devoluciones “en caliente” en tierra y mar, crea sufrimientos innecesarios y violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario en las fronteras: la inmensa mayoría de los migrantes son inocuos. “Luchar contra los traficantes” seguirá siendo inútil mientras las personas necesitadas de movilidad, sin otras opciones, puedan valerse de las soluciones de movilidad irregulares que ofrecen las redes de contrabando oportunistas. La actual intensificación de las medidas represivas no augura nada bueno para los migrantes: los empujará aún más a la clandestinidad, en manos de prestamistas, reclutadores, contrabandistas, empleadores y propietarios de viviendas sin escrúpulos.

15. La única forma de reducir de manera eficaz el contrabando es ofrecer soluciones de movilidad más accesibles, regulares, seguras y asequibles, con todos los controles de identidad y seguridad que unos procedimientos de visados eficientes pueden proporcionar.

16. Las respuestas de los Estados a la migración y, más recientemente, a lo que se denomina “la crisis migratoria” han sido de carácter *ad hoc*, cortas de miras e insuficientes y han dado lugar a fricciones entre los Estados, lo que ha creado una atmósfera de caos y desorganización que infunde temor en los corazones de los ciudadanos de los países de destino y alimenta todos los estereotipos, mitos, amenazas y fantasías que los movimientos nacionalistas populistas explotan con gran éxito.

17. El Relator Especial quisiera subrayar que, como porcentaje de la población mundial, el número de migrantes sigue siendo bajo. Los migrantes representaban solo el 3,3% de la población mundial en 2015, frente al 2,8% en 2000. Además, la tasa de migración disminuyó en el período comprendido entre 2010 y 2015, en comparación con el anterior período de cinco años. Por consiguiente, a pesar de las percepciones comunes, no es exacto designar la migración como una “crisis”.

18. La migración no reglamentada en los países de acogida ha dado lugar a un aumento del sentimiento de rechazo a la migración, la discriminación y la violencia, ya que se presenta a los migrantes como “ladrones” de trabajo y acaparadores de servicios sociales. En un contexto de clima económico deprimido, el aumento del número de partidos nacionalistas y populistas y los trágicos atentados terroristas perpetrados en todo el mundo han aumentado la xenofobia y el discurso de odio, lo que ha causado una importante tendencia al alza en las percepciones negativas de los migrantes y ha creado un obstáculo para la elaboración de políticas más eficientes, con base empírica y basadas en los derechos humanos.

19. A pesar de esas percepciones negativas, la inmigración tiene un efecto mínimo sobre el desempleo de los residentes de los países de acogida y un efecto general positivo en la generación de empleo y la inversión: los migrantes contribuyen al crecimiento económico dondequiera que vayan². Cada vez más datos indican que los migrantes, incluidos los migrantes en situación irregular, contribuyen más en concepto de impuestos directos e indirectos que lo que consumen en forma de servicios³. El uso de un lenguaje y de estudios adecuados, la presentación de datos y políticas que favorecen la diversidad y la inclusión de los migrantes son fundamentales para facilitar su integración y su contribución al desarrollo y reducir la percepción popular negativa que se tiene de ellos.

20. Las trágicas muertes de migrantes en tránsito han demostrado de forma vívida y visible la ineficacia y las paradojas continuas de la gestión de fronteras y la falta de un marco de migración coherente y basado en los derechos humanos, lo que ha sacado a la luz la cuestión de los derechos humanos de los migrantes. Y, aunque se habla menos de él, también se experimenta sufrimiento en todas las demás etapas de la migración.

21. El Relator Especial propone un cambio fundamental en la manera en que la migración se percibe y se enmarca. La migración en sí misma es una parte natural de la existencia humana; no es un delito ni es un problema, y puede ser una solución. Según este concepto, la gobernanza de la migración no consiste en cerrar las fronteras y mantener a las personas fuera, sino en regular la movilidad, es decir, abrir canales de migración accesibles, regulares, seguros y asequibles y promover y celebrar la diversidad. Al regular la migración en lugar de restringirla mediante el recurso a las devoluciones “en caliente”, la interceptación y la detención, pasamos de una actitud de tolerancia cero a otra de reducción del daño, con lo que se debilita a las organizaciones delictivas responsables del tráfico de migrantes, se tiene en cuenta la preocupación de los Estados por la seguridad y, en definitiva, se reduce el sufrimiento humano y se salvan vidas.

22. La regulación efectiva de la movilidad exige que los Estados diseñen un enfoque mucho más complejo de las razones por las que se desplazan las personas y el modo en que lo hacen. Los Estados deben adoptar un enfoque de todo el sistema

² Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *International Migration Outlook 2013* (París, OCDE, 2013).

³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en situación irregular*, 2014, pág. 113. Se puede consultar en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-14-1_sp.pdf.

en lo que se refiere a la migración, teniendo en cuenta todos sus aspectos, incluidos todos los beneficios y desafíos en lo que se refiere al crecimiento económico, los cambios demográficos, la diversidad cultural, la integración social, la libertad personal y el respeto del estado de derecho. Un enfoque pangubernamental es lo más adecuado.

23. Los Estados también deben elaborar un proyecto estratégico a largo plazo de cómo quieren que sean sus políticas y prácticas de movilidad, de aquí a entre 10 y 30 años. La preparación de dicho proyecto estratégico con las consultas adecuadas en el marco de un debate público inclusivo y sólido, con pleno reconocimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos y respeto del estado de derecho para todos, permitirá que los Estados determinen las medidas necesarias para lograr sus objetivos, así como plazos realistas y el tipo de discurso público que se necesita para convencer a su electorado. Un proyecto de estas características solo será legítimo si forma parte de un marco basado en los derechos humanos que empodere a todos los interesados, incluidos todos los migrantes, para apreciar la legalidad de las políticas y prácticas de movilidad.

24. El informe subraya la importancia de adoptar un enfoque estratégico a largo plazo en lo que se refiere a la elaboración del pacto mundial para unas políticas y prácticas de movilidad accesibles, regulares, seguras y asequibles que permitirá que los Estados estén en mejores condiciones de responder a los importantes problemas demográficos, económicos, sociales, políticos y culturales que quedan por resolver.

B. Formulación del pacto mundial para una movilidad segura, regular y ordenada

25. Todos los problemas de derechos humanos examinados son señales de presión dentro de los sistemas mundiales de migración y gestión de las fronteras. Son claros indicios de que, sencillamente, el *statu quo* no es sostenible. Pasar por alto esas señales de alarma y destinar cada vez más recursos a sistemas de cierre ineficaces y paradójicos conducirá a más sufrimientos humanos, así como al desperdicio de recursos y la pérdida de oportunidades, por no aprovechar los beneficios que pueden obtenerse de una movilidad regulada.

26. El Relator Especial prefiere usar el término “movilidad” en lugar de “migración”. “Migración” ha pasado a encarnar todos los temores de una opinión pública desinformada. “Movilidad” es un término más fluido, que normalmente se asocia a trabajadores muy cualificados: los expatriados son “móviles”, mientras que los trabajadores de la construcción son “migrantes”. El lenguaje es importante, y modificarlo forma parte de modificar las percepciones. Utilizar la expresión “movilidad” abarca mejor la idea de permitir que las personas entren, salgan y regresen, en función de sus oportunidades de trabajo y sus decisiones personales. Puede implicar o no el asentamiento o la integración.

27. El Relator Especial apoya el llamamiento del Secretario General a “llevar a cabo un proceso dirigido por los Estados para formular un marco amplio de cooperación internacional sobre los migrantes y la movilidad humana en forma de pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada, y celebrar en 2018

una conferencia intergubernamental sobre la migración internacional para aprobar el pacto mundial” (A/70/59).

28. En respuesta a las propuestas formuladas en el mencionado informe sobre un pacto mundial, el Relator Especial hace las siguientes recomendaciones, estructuradas de acuerdo con el informe del Secretario General, para la elaboración del pacto mundial, en especial con el fin de asegurar que los derechos humanos se incluyan y se incorporen en él.

1. Elaborar un marco basado en los derechos humanos que garantice que el pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada se base en el reconocimiento de que todos los migrantes, independientemente de su situación, deben contar con la protección, el respeto y el cumplimiento de sus derechos humanos

29. Los Estados asumen las obligaciones en virtud del derecho internacional de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos. Estas obligaciones también se reflejan ampliamente en las normas nacionales y los instrumentos regionales de derechos humanos, que se aplican a todos, independientemente de la nacionalidad y la condición administrativa.

30. Un marco basado en los derechos humanos para la migración garantizaría la aplicación de esas obligaciones a los migrantes para protegerlos de los abusos. Es un marco basado en los principios de igualdad y no discriminación y en el deber de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, que incluye el derecho a acceder a la justicia. Los Estados deben reconocer que los derechos humanos son para todos y que los migrantes deben ser tratados como titulares iguales de derechos, independientemente de su condición de migrantes respecto del territorio soberano en el que se encuentren. Cuando se considera a los migrantes como titulares iguales de derechos, la consecuencia natural es la obligación de protegerlos en todas las etapas del proceso de migración. Si en algún momento se producen violaciones de sus derechos, los migrantes deben tener acceso a la justicia para reparar cualquier trato discriminatorio.

31. La visión que las partes interesadas tienen de los migrantes y la calificación de estos como “ilegales” es contraproducente y no está respaldada por el derecho internacional. Aunque los migrantes que llegan a los países de destino sin documentos pueden estar en una “situación irregular” o “indocumentados” o “no autorizados”, no han cometido ningún acto delictivo. Un ser humano no puede ser intrínsecamente ilegal, y calificar como tal a una persona la deshumaniza. El concepto de que los migrantes irregulares son “ilegales” ha contribuido, sin duda alguna, a la percepción de estos como delincuentes y, por ende, a la práctica de la detención de los inmigrantes. También ha repercutido en la percepción de los migrantes por parte del público en general, legitimando políticas que no están en consonancia con las garantías de los derechos humanos y contribuyendo a la xenofobia, la discriminación y la violencia.

32. La idea común de que los migrantes son “ladrones de trabajo” también es un estereotipo pernicioso. La investigación económica demuestra que los migrantes complementan a los nacionales en lugar de competir con ellos, y crean una mayor

productividad general dentro de la economía⁴. Un estudio⁵ realizado a lo largo de un período de 14 años sobre los efectos de la migración fuera de la Unión Europea en 15 países de Europa Occidental demostró que, al aceptar trabajos manuales, los migrantes impulsaban a los nacionales de la Unión Europea a aceptar trabajos más especializados y mejor pagados. Se observó un incremento importante de aptitudes más complejas entre los nacionales, y el mercado laboral se ajustó sin efectos visibles sobre las tasas de empleo de los nacionales de la Unión Europea. Se demostró que los efectos de la recesión mundial redujeron, aunque no erradicaron, este fenómeno positivo, desprestigiando el argumento de que la crisis económica justifica las políticas represivas contra los migrantes.

33. Del mismo modo, el concepto de los migrantes como una “carga” no está basado en hechos ni sirve para lograr objetivos políticos. En un contexto de problemas fiscales y demográficos y de políticas de austeridad, analizar la migración externa como una “carga” y centrarse en la necesidad de repartir dicha “carga” entre diferentes Estados Miembros legitima, una vez más, una mayor protección de las fronteras y fomenta las actitudes públicas negativas. Los estudios económicos demuestran que los migrantes, como trabajadores, consumidores y contribuyentes, aportan una contribución al crecimiento económico de las sociedades, con muy pocos efectos negativos (véase [A/HRC/29/36](#)). De hecho, la percepción de la migración como una “carga” procede fundamentalmente de los recursos financieros, tecnológicos y humanos necesarios para aplicar políticas contraproducentes centradas en la seguridad nacional y hacer frente a sus efectos secundarios no intencionados, aunque previsibles.

34. Al reconocer que los migrantes son seres humanos con derechos, los Estados deben hablar del reparto de una “responsabilidad” y no de una “carga”, y considerar los costos de acoger a refugiados y migrantes como una inversión, no como un gasto. Todos los estudios muestran que el rendimiento de la inversión merece la pena.

35. Un pacto mundial que se apoye en los principios y disposiciones básicos del derecho internacional y regional podría detener el sufrimiento generalizado de los migrantes en tránsito, en las fronteras y en los países de destino. La aplicación de los valores básicos de las Naciones Unidas a políticas a que estén basadas en los hechos y no en la ficción conduciría a unas políticas migratorias que facilitarían la movilidad y promovieran la diversidad. La elaboración de un pacto mundial con una visión a plazo largo que apoye un marco basado en los derechos humanos será cada vez más crucial para los intereses internos y externos de los Estados que afrontan problemas demográficos, sociales y relacionados con el mercado de trabajo. La firme determinación de establecer un pacto mundial que reconozca los beneficios de la movilidad proporcionará una mejor protección de los derechos humanos de los

⁴ David Card, “The impact of the Mariel boatlift on the Miami labor market”, *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 43, núm. 2 (enero de 1990), págs. 245 a 257; Mette Foged y Giovanni Peri, “Immigrants’ effect on native workers: new analysis on longitudinal data”, documento de debate del Instituto para el Estudio del Trabajo, núm. 8961, 2015; Andri Chassamboulli y Giovanni Peri, “The labor market effects of reducing the number of illegal immigrants”, *Review of Economic Dynamics*, vol. 18, núm. 4 (octubre de 2015).

⁵ Francesco D’Amuri and Giovanni Peri, “Immigration, jobs and employment protection: evidence from Europe before and during the Great Recession”, documento de trabajo del Banco de Italia, núm. 886 (Universidad de California, Davis, 2012).

migrantes y colocará a los Estados en mejor situación para mantener la recuperación, alentar el crecimiento y seguir desarrollando la competitividad mundial.

36. Por tanto, la plena aplicación de un pacto mundial que se apoye en un marco basado en los derechos humanos para la migración regular entraña una serie de orientaciones de política, entre ellas las siguientes:

- a) Aumentar la capacidad de búsqueda y salvamento;
- b) Elaborar alternativas a la detención basadas en los derechos y poner fin rápidamente y por completo a la detención de niños y familias inmigrantes;
- c) Reducir considerablemente los mercados laborales clandestinos y la explotación en el lugar de trabajo en el próximo decenio, ya que funcionan como imanes para la migración irregular a petición de los empleadores explotadores;
- d) Facilitar la sindicación de todos los trabajadores migratorios, independientemente de su situación, el acceso efectivo a la justicia para todos los migrantes y el respeto del estado de derecho para todos, incluidos los migrantes;
- e) Establecer “cortafuegos” entre las autoridades de control de la inmigración y servicios públicos como la policía, la atención sanitaria y la educación para todos los migrantes, independientemente de su situación;
- f) Reforzar los mecanismos de inspección del trabajo para hacer valer los derechos de todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migratorios, sea cual sea su situación;
- g) Crear múltiples oportunidades para la migración de trabajadores, también para los migrantes poco preparados, para que los migrantes tengan el incentivo de utilizar canales de migración regulares, mediante regímenes de concesión de visados y permisos de trabajo.

37. Actualmente, los traficantes y los empleadores explotadores están facilitando la movilidad de la mano de obra que muchos mercados laborales necesitan para prosperar. Mediante la facilitación de oportunidades creativas para la obtención de visados de trabajo para todos los niveles de especialización, también para los migrantes que perciben salarios bajos, los Estados podrían reducir considerablemente el número de migrantes que llegan a través de medios irregulares o que permanecen en el país una vez caducados sus visados o permisos. Junto con los controles de entrada y salida y otras iniciativas de apoyo, los visados para varios años y los visados de entrada múltiple podrían incentivar a los migrantes a trasladarse a los países de destino para trabajar y regresar a su país de origen, respetando al mismo tiempo las condiciones del visado. Alentar la movilidad, en particular para el empleo, la reunificación de las familias y la educación, reducirá la irregularidad.

38. La aplicación con éxito de esa combinación de políticas requiere que se cuestionen las numerosas percepciones interrelacionadas y negativas de los migrantes y la migración que han impregnado los debates públicos, las normativas y la política. El recurso excesivo a la protección se apoya también en el supuesto de que es posible sellar las fronteras internacionales, cuando el *statu quo* insostenible demuestra que no es así. La elaboración del pacto mundial necesitará el compromiso político constante y la formulación de políticas creativas.

2. Aprovechar los mecanismos de cooperación bilateral, regional y mundial existentes

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

40. Aunque esos foros oficiosos sirven para iniciar y sostener conversaciones sobre cuestiones relacionadas con la migración entre los Estados, también es necesario potenciar la dimensión de derechos humanos de la gobernanza mundial de la migración, en especial desde el punto de vista de la rendición de cuentas, y situarla en el marco de las Naciones Unidas, entre otras cosas mediante el establecimiento de un marco institucional sobre migración en el seno de la Organización.

41. En el último decenio, la cuestión de la gobernanza de la migración ha suscitado un reconocimiento y un interés considerables. Los dos Diálogos de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, junto con un tercero que se celebrará antes de 2019, el floreciente Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, la labor de coordinación del Grupo Mundial sobre Migración, el aumento del número de miembros de la OIM, la formulación de iniciativas regionales, a través tanto de organizaciones regionales como de procesos consultivos regionales, y la decisión de celebrar la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes en septiembre de 2016 demuestran ese interés.

42. Una mejor gobernanza mundial de la migración beneficiaría a todos los Estados porque estos no pueden afrontar un fenómeno mundial tan solo de forma unilateral o bilateral, ni siquiera regional. La mejora de la gobernanza permitiría que los Estados compartieran mejor las responsabilidades relacionadas con la migración. Una mayor cooperación en materia de gobernanza de la migración no implica una disminución de la soberanía territorial.

43. Si bien el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo proporciona una plataforma útil para los debates oficiosos entre Estados, no debería considerarse como sustituto de los debates sobre la migración en las Naciones Unidas. Una mayor frecuencia de los diálogos de alto nivel podría dar lugar a que se formaran vínculos y sinergias más estrechos entre los debates dentro de las Naciones Unidas y los debates fuera de la Organización.

44. La labor del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo ha mejorado con la inclusión de un mayor énfasis en los derechos humanos, haciendo un mayor uso de los conocimientos especializados del Grupo Mundial sobre Migración y los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y permitiendo una mayor participación de la sociedad civil. También podría beneficiarse con el logro de resultados más concretos, por ejemplo, mediante la aprobación de un documento final oficial en cada reunión y el establecimiento de un mecanismo para el seguimiento y la vigilancia de la aplicación de sus recomendaciones. La participación de las organizaciones de la sociedad civil podría mejorarse

aumentando su participación a un día completo, teniendo en cuenta sus deliberaciones durante la reunión y asegurando su participación en todas las mesas redondas durante los días reservados a la participación de los Gobiernos.

45. El Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo representa una importante oportunidad para reflexionar sobre la incorporación de los derechos humanos en todos los aspectos del debate sobre la migración. Los Estados deberían considerar la posibilidad de celebrar diálogos de alto nivel con mayor frecuencia, por ejemplo, cada tres años, y estos diálogos deberían ser interactivos y estar orientados a la adopción de medidas; además, cada uno de ellos debería producir un documento final negociado y basado en los derechos que incluya un plan de acción y un mecanismo para el seguimiento y la vigilancia de la aplicación.

46. Los derechos humanos deben ser una cuestión intersectorial en la que se inspiren todos los debates del Diálogo de Alto Nivel y, como se indica en el informe de 2013 del Relator Especial (véase [A/68/283](#)), los Estados deberían considerar la posibilidad de plantear los temas siguientes:

- a) La despenalización de la entrada y la permanencia irregulares;
- b) La elaboración y la aplicación de alternativas a la detención basadas en los derechos, en particular para los niños y las familias con niños;
- c) La sensibilización con respecto a los derechos humanos de los migrantes;
- d) La lucha contra la xenofobia, la discriminación y la violencia contra los migrantes, en los actos y en el discurso;
- e) La abstención de referirse a los migrantes como “ilegales”, independientemente de su estatus migratorio;
- f) La protección eficaz de los derechos humanos de los grupos vulnerables, como los niños no acompañados, las familias con niños, las personas con discapacidad y los migrantes de edad;
- g) El disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales, entre otros el derecho a la educación, la salud, la seguridad social y una vivienda adecuada, así como los derechos laborales, para todos los migrantes, incluidos los migrantes en situación irregular;
- h) La protección de los derechos humanos de los migrantes en las fronteras⁶, tanto a su entrada como durante los procedimientos de expulsión;
- i) El acceso efectivo a la justicia para todos los migrantes, sea cual sea su situación.

47. Los mecanismos regionales se están convirtiendo en un componente importante de la estructura de gobernanza mundial de la migración.

48. Los acuerdos sobre la libre circulación de personas han creado regímenes de movilidad abierta, por ejemplo, en la Unión Europea y el Mercado Común del Sur

⁶ Véase ACNUDH, *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales*, 2014. Se puede consultar en: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines_SP.pdf.

(MERCOSUR). No obstante, la reciente votación sobre el “Brexit” ha puesto de relieve que la migración en el marco de dichos regímenes puede crear resentimiento y temores que pueden verse avivados por el discurso político. Con un debate público debidamente informado, debería otorgarse prioridad a la ampliación y la conexión de esas zonas de libre circulación.

49. Los acuerdos de movilidad entre una zona de libre circulación y un país externo ocupan un lugar destacado en el reciente diálogo de la Unión Europea sobre sus políticas de migración y gestión de fronteras, que abarca una amplia gama de cuestiones, desde la asistencia para el desarrollo hasta la facilitación de visados de entrada temporales, los programas de migración circular y la prevención de la migración irregular, incluida la cooperación en materia de readmisión. El establecimiento de mecanismos transparentes y eficaces de vigilancia y rendición de cuentas aumentaría la legitimidad de dichos acuerdos.

50. Si bien los procesos consultivos regionales cada vez más numerosos son importantes ejercicios de fomento de la confianza, también pueden dar lugar a contradicciones y a una falta de rendición de cuentas y de vigilancia, especialmente cuando esos procesos entrañan cambios en la política y la práctica que afectan a los derechos de los migrantes. Deberían elaborarse procesos consultivos regionales para tener en cuenta cuestiones que vayan más allá del control de fronteras, la interdicción y la devolución, como, por ejemplo, la cooperación para la protección de los derechos de los migrantes y para una mayor liberalización y facilitación de visados, con el fin de formular soluciones de movilidad accesibles, regulares, seguras y asequibles para los migrantes de todos los niveles de especialización.

51. Las organizaciones regionales, los procesos consultivos regionales y los acuerdos bilaterales contribuyen de manera útil a la gobernanza mundial de la migración y actúan como laboratorios para las iniciativas de política. Sin embargo, con arreglo a un marco basado en los derechos humanos, y teniendo en cuenta las consecuencias de sus decisiones sobre la vida y los derechos de los migrantes, los Estados tienen el deber de garantizar que los arreglos bilaterales y regionales sean transparentes, y que respeten, protejan y promuevan los derechos humanos y garanticen la rendición de cuentas, especialmente en favor de los migrantes.

52. Algunos acuerdos comerciales contienen cláusulas relativas a la movilidad de las personas, aunque a menudo se refieren únicamente a los ejecutivos y los expatriados muy cualificados. Esas cláusulas deberían ampliarse para abarcar a los migrantes de todos los niveles de especialización y deberían insertarse en un marco de derechos humanos, lo que mejoraría su coherencia. Las cláusulas de este tipo deberían incluir mecanismos rigurosos de diligencia debida, vigilancia y supervisión.

53. Los acuerdos comerciales deberían reflejar las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, y no se deberían ratificar los acuerdos que socavan las protecciones sociales vigentes. La adopción de un enfoque basado en los derechos humanos en relación con el comercio, que ofrece a los representantes de los migrantes verdaderas oportunidades para formular observaciones durante las negociaciones comerciales, también reconocería y empoderaría a los migrantes como partes interesadas clave en las cuestiones comerciales. La labor llevada a cabo recientemente por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) para apoyar una evaluación del impacto que el

proyecto de la zona de libre comercio continental tiene en los derechos humanos demuestra el valor de ese tipo de evaluaciones para determinar y mitigar las violaciones de los derechos humanos y, al mismo tiempo, señalar las oportunidades para el perfeccionamiento de las aptitudes.

54. Los acuerdos comerciales también pueden prever un enfoque pangubernamental para supervisar y aplicar las condiciones del acuerdo. De forma similar, la inclusión de sistemas de contratación regulados y bases de datos compartidas de migración en los acuerdos comerciales, tal y como han hecho Viet Nam y Malasia, puede ayudar a coordinar la movilidad y velar por que se coloque a los trabajadores con salarios bajos en el empleo que mejor se ajuste a sus aptitudes y cualificaciones y a las necesidades laborales de los empleadores.

55. Los Estados no solo deben sancionar a los empleadores y otras personas que tengan un comportamiento poco ético, sino también introducir sistemas de incentivos para la mejora de las condiciones de trabajo, como los previstos en el acuerdo comercial entre los Estados Unidos de América y Camboya. El MERCOSUR y los convenios iberoamericanos también han fortalecido la economía, la cultura y la integración social de los migrantes al mejorar la transferibilidad de las prestaciones de seguridad social y otros beneficios adquiridos.

56. Cuando se establezca el marco jurídico adecuado, los migrantes tendrán, además, una mayor capacidad para protegerse a sí mismos en tiempos de crisis y vulnerabilidad, especialmente cuando puedan acceder directamente a las cortes y los tribunales nacionales para hacer frente a las violaciones de los derechos en el contexto del comercio. La colaboración con la sociedad civil, los sindicatos y el sector privado es esencial para mejorar la protección de los derechos humanos y los derechos laborales de los migrantes.

3. Fomentar las oportunidades para la migración segura, ordenada y regular, con arreglo a la meta 10.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluida la movilidad laboral para todos los niveles de especialización que responda a las necesidades del mercado de trabajo, así como la reunificación de las familias y las oportunidades de migración vinculadas a la educación

57. La movilidad en gran escala es inevitable y necesaria para el crecimiento y la evolución de una economía globalizada que exige una producción y una fuerza de trabajo mundiales. Las empresas y los empleadores tienen gran interés en reducir los costos y maximizar los beneficios. A menudo esto tiene un costo humano, especialmente para los migrantes en situación irregular, que con frecuencia se ven obligados por las circunstancias a desempeñar tareas que les suponen un alto costo financiero, físico e incluso psicológico (véase [A/HRC/26/35](#)). Hasta la fecha, los esfuerzos de los Estados han sido ineficaces en lo referente a la vigilancia y la sanción de las empresas que explotan a los migrantes para obtener mano de obra barata, a menudo en condiciones insalubres, difíciles y peligrosas.

58. A nivel mundial, en sectores donde la reglamentación es insuficiente, como el trabajo doméstico, los cuidados, la construcción, la agricultura, la industria de la confección, la elaboración y el empaquetado de alimentos, la pesca, la extracción y la hostelería, los migrantes que no pueden obtener permisos de trabajo llegan de

forma irregular y son vulnerables a la explotación económica, el abuso y la violencia. Los Estados son muy conscientes de este hecho, pero pueden hacer poco para reducir los niveles de explotación, y los empleadores aprovechan el hecho de que los migrantes rara vez se quejan, se movilizan o protestan, debido a su falta de estatuto, capital político o acceso a la justicia.

59. Aunque algunos migrantes, como los niños, las personas de edad, las mujeres que viajan solas y los migrantes con discapacidad, son vulnerables, la mayoría no lo son de forma intrínseca. Al contrario, casi siempre son increíblemente resilientes y valientes, y suelen tomar decisiones que cambian sus vidas. Sin embargo, los Estados, al adoptar decisiones en materia de política y práctica que tienen como resultado una falta de acceso efectivo a la justicia, pueden crear una condición jurídica o unos marcos regulatorios de carácter precario que permitan que muchas personas maltraten y exploten a los migrantes con impunidad. Por ejemplo, hay casos en que los planes para trabajadores migratorios temporales no prevén mecanismos de supervisión adecuados; países que rara vez aplican la prohibición de tasas de contratación, lo que da lugar a situaciones de servidumbre por deudas, y apenas simplifican su sector de contratación de mano de obra para garantizar que se proteja de manera efectiva los derechos de los migrantes; y mecanismos de inspección del trabajo que colaboran con las autoridades de control de la inmigración para expulsar a los migrantes en situación irregular en lugar de intentar cumplir las normas laborales contra los empleadores que explotan a esos migrantes.

60. Por consiguiente, al hablar en general de los migrantes, el Relator Especial ha pasado a utilizar la palabra “precarios”, que se refiere más bien a la situación en la que se encuentran a menudo, en lugar de la palabra “vulnerables”, que se asocia más bien con sus características intrínsecas.

61. Es importante que todos los Estados establezcan políticas nacionales de migración que sean coherentes y exhaustivas y estén basadas en los derechos humanos. Estas políticas deberían abordar los factores de “atracción” para la migración irregular, a saber, la necesidad no reconocida de trabajadores migratorios en los Estados de destino, en particular la necesidad de trabajadores con salarios bajos, y la correspondiente necesidad de abrir una mayor cantidad de canales de migración regulares.

62. Se ha prestado poca atención a las repercusiones de la dinámica del mercado de trabajo en los países de destino como factores de atracción para la migración irregular. Los Estados Miembros deben liberarse de su dependencia de la mano de obra barata en determinados sectores económicos y garantizar por que se respeten los derechos laborales para todos, incluidos los migrantes documentados y los irregulares, mediante la plena aplicación de las sanciones contra los empleadores y una inspección del trabajo rigurosa. La inversión a largo plazo en la aplicación de las normas laborales y los derechos humanos para todos los trabajadores, cualquiera que sea su situación, permitirá a los Estados responder a la escasez de mano de obra de una forma eficiente y regulada, con lo que aumentará la competitividad mundial y habrá menos explotación laboral, menos migración irregular, menos tráfico ilícito de migrantes y menos pérdidas de vidas.

63. Una política migratoria bien organizada basada en la movilidad y los derechos humanos también podría ayudar a los Estados a mejorar su incidencia en el desarrollo.

En 2015, los migrantes enviaron unos 432.000 millones de dólares en remesas⁷. Los migrantes que se trasladaron de países con un bajo índice de desarrollo humano a países con un índice más alto en promedio vieron multiplicarse sus ingresos por 15, duplicaron sus tasas de matrícula en educación y redujeron la mortalidad infantil en 16 veces⁸. Si los derechos humanos de los migrantes se promueven, respetan y protegen efectivamente en el marco de procesos migratorios bien gestionados, estos resultados en materia de desarrollo pueden mejorarse notablemente.

64. El Relator Especial recomienda que los Estados establezcan e incentiven canales de migración accesibles, regulares, seguros y asequibles para todos los niveles de especialización y estudien una serie de posibilidades para la migración regular, como los visados humanitarios, la protección temporal, la reunificación de las familias, los permisos de trabajo para todos los niveles de especialización, y para la migración relacionada con la búsqueda de empleo, la movilidad de los estudiantes y la evacuación médica. Los Estados también pueden aumentar el número de migrantes admitidos con arreglo a los programas existentes de migración regular, en particular para los trabajadores de temporada y los visados de estudiante.

65. El Relator Especial subraya que es importante que los Estados garanticen procesos incluyentes que permitan un debate público sólido, entre otras cosas mediante la celebración de consultas nacionales, y que promuevan una mejor comprensión de las necesidades de los migrantes en lo que respecta a la protección de los derechos humanos y laborales. De esta forma, los Estados podrán elaborar programas más específicos y opciones de movilidad más adecuadas y medir el progreso efectivo para los migrantes, en especial los que estén socialmente marginados y económicamente excluidos y sean políticamente invisibles. Esos procesos y la reunión de datos constituirán una contribución importante a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

4. Garantizar que en las oportunidades de migración se prevea: la contratación ética de migrantes; la reducción de los gastos de la migración; la facilitación del flujo de remesas y el aumento de su utilización productiva; la mejora de la transferencia de aptitudes y conocimientos; el reconocimiento mutuo de las destrezas y la transferibilidad de las prestaciones adquiridas, como figura en la Agenda de Acción de Addis Abeba; y los esfuerzos realizados por los Estados Miembros para luchar contra las prácticas de explotación y la demanda de servicios derivada de la explotación ajena, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos y del trabajo

66. Los abusos de los derechos de los trabajadores migratorios no son incidentes aislados que tienen lugar en el vacío. En primer lugar, las prácticas de contratación poco éticas proliferan en un entorno en el que los precios de los bienes y servicios dependen de la oferta de mano de obra barata. Los reclutadores éticos luchan por

⁷ Dilip Ratha, Supriyo De, Sonia Plaza, Kirsten Schuettler, William Shaw, Hanspeter Wyss and Soonhwa Yi, "Migration and remittances: recent developments and outlook", Migration and Development Brief 26 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2016).

⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 2009: Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Se puede consultar en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2009_es_complete.pdf.

competir en un sistema que se ha adaptado al círculo vicioso de la explotación generalizada y el sufrimiento sistemático.

67. En segundo lugar, el uso sistemático de la explotación laboral se está integrando en la conceptualización del desarrollo económico de los países de origen y de destino. A medida que los países aceleran el crecimiento y construyen su infraestructura sobre la base de una mano de obra barata, la migración internacional de trabajadores con salarios bajos se acepta como un motor de desarrollo sin que se preste la debida atención a los derechos humanos de los migrantes.

68. Esto se observa, por ejemplo, en el hecho de que los programas de migración temporal suelen tratarse, en foros internacionales como el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, como ejemplos positivos de una oferta laboral flexible que responde rápidamente a las exigencias económicas, a pesar de que existen numerosos ejemplos de precariedad estructural creada por esos programas y de consecuencias negativas para los derechos humanos.

69. Los Estados de destino aceptan esa normalización económica de la explotación de los trabajadores migratorios y, por lo tanto, se hacen cómplices de ella debido al deseo de seguir siendo competitivos a nivel mundial. Además, los desequilibrios de poder entre los países pueden impedir que los países de origen negocien un nivel adecuado de protección para sus nacionales. Se han proporcionado ejemplos de países de origen de origen que han solicitado un mejor tratamiento de sus nacionales y luego han visto que disminuía el número de sus ciudadanos que obtenían visados como trabajadores migratorios.

70. Por consiguiente, los propios migrantes hacen una evaluación realista de las opciones que se les ofrecen y tienen en cuenta el sistema de contratación en su proyecto migratorio, aceptando así las consecuencias negativas y consolidando aún más la normalización de la explotación y el sufrimiento. Como su objetivo inmediato es enviar dinero a su país de origen para reembolsar la deuda y dar de comer a la familia, sus opciones son limitadas.

71. A este respecto, los Estados deben garantizar que se sancione a los empleadores explotadores y que se empodere a los migrantes, incluidos los que están en situación irregular, para defender sus propios derechos mediante su acceso efectivo a la justicia en las cortes, los tribunales y los mecanismos para el arreglo de controversias nacionales, con la asistencia de los sindicatos, los intérpretes y la defensa letrada.

72. Los Estados deben realizar una transición hacia un sistema de contratación ética de mano de obra que esté basado en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos y el acervo de los instrumentos de derechos humanos, las normas laborales y las normas de derecho blando. Este sistema debe tener en cuenta los derechos y las necesidades de los trabajadores migratorios y los beneficios que conlleva la facilitación de la movilidad, e incentivar la movilidad accesible, regular, segura y asequible de la mano de obra. Los Estados también deben determinar el entorno reglamentario en el que los empleadores reclutan y utilizan mano de obra migratoria. Entre los elementos esenciales de dicha transición cabe citar los siguientes:

- a) Prohibición de las tasas de contratación;

b) Eficacia de la regulación, la concesión de licencias y la supervisión de los reclutadores;

c) Armonización de los marcos jurídicos y normativos relativos a la contratación.

73. El cumplimiento voluntario no es suficiente para proteger los derechos de los migrantes, y se necesitará una voluntad política sostenida para conseguir que los Gobiernos utilicen sus competencias legislativas, normativas, investigativas y judiciales para proteger los derechos de las personas, independientemente de su nacionalidad o su condición.

74. La cooperación internacional y regional es esencial para la transición a un sistema ético, toda vez que para avanzar es necesario crear condiciones equitativas para todos. Ningún país podrá poner fin por sí solo a la contratación explotadora y abusiva. Los Estados Miembros deben crear condiciones equitativas para todas las agencias de contratación, mediante iniciativas tales como la Iniciativa para la Equidad en la Contratación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Sistema Internacional de Integridad en el Reclutamiento de la OIM.

75. Los Gobiernos deberían colaborar con el sector privado. Hay sólidas razones de índole comercial para pasar a un sistema de contratación ética, entre las que cabe citar la consiguiente reducción de los riesgos jurídicos y para la reputación y aumentos de la eficiencia y la productividad de las operaciones comerciales y toda la cadena de suministro. Los Gobiernos, las organizaciones internacionales y las asociaciones empresariales deben invocar esas razones y las normas jurídicas y de política internacionales clave a fin de mancomunar esfuerzos con el sector privado y sensibilizarlo acerca de las cuestiones pertinentes y determinar las medidas que se necesitan para efectuar una transición integral a un sistema de contratación ética.

76. A su vez, el sector privado debe cumplir plenamente con todas las normas internacionales de derechos humanos y de trabajo pertinentes y aplicar de forma íntegra el Marco para Proteger, Respetar y Remediar en el contexto de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos respecto de los trabajadores migratorios, mediante, entre otras cosas, la elaboración de una política de tolerancia cero sobre el pago de tasas de contratación por parte de los trabajadores, la auditoría de las cadenas de suministro y el ejercicio de la diligencia debida en materia de derechos humanos con todos los contratistas y subcontratistas.

77. El empoderamiento de los migrantes a través de la información y el apoyo permite aprovechar su ingenio para dirigir los progresos hacia un sistema de contratación equitativa y ética. Los migrantes deben comprender sus derechos y tener capacidad para tomar decisiones en relación con los reclutadores sobre la base de información sólida acerca de los distintos agentes del mercado. Para instituir un sistema de contratación equitativa para la migración internacional de trabajadores es fundamental reconocer a los migrantes como titulares de derechos, reconocer los beneficios que aportan a los países de destino y facilitar su integración en la sociedad. La falta de reconocimiento de la enorme valía que tienen los trabajadores migratorios y de apoyo a su integración legitima el abuso y la explotación.

78. La combinación del ingenio de los migrantes, el deseo de la comunidad empresarial de unas condiciones equitativas y la voluntad política de los Gobiernos

debería hacer que desaparezcan en su mayor parte las prácticas de contratación nefastas.

5. Lograr la inclusión de los migrantes y sus vulnerabilidades y necesidades concretas en el pacto mundial, la respuesta humanitaria coordinada y los marcos para el desarrollo en todos los niveles, velando por que se respeten los derechos de los migrantes, se movilicen los recursos financieros y humanos necesarios para respaldar esos esfuerzos y se amplíe la financiación para el desarrollo a las medidas encaminadas a fomentar la contribución positiva de los migrantes a las sociedades en las que residen

79. En diversas convenciones de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, se reconoce que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales. A pesar de esas disposiciones internacionales de protección, muchos migrantes encuentran graves obstáculos para interponer recursos cuando se vulneran sus derechos humanos.

80. Las barreras sistémicas para el acceso a la justicia pueden agravar las violaciones de los derechos de los migrantes, mediante, entre otras cosas: la falta de conocimiento del idioma local; la escasez de información sobre los derechos y los medios de reparación; la falta de sindicación o representación; las limitaciones geográficas; las restricciones a la libertad de circulación de los migrantes; el miedo de los migrantes a sufrir represalias o pérdidas económicas si presentan denuncias contra los reclutadores, los empleadores o los propietarios de viviendas abusivos; la demora en la tramitación de las denuncias; la práctica general de los reclutadores o los empleadores de abstenerse deliberadamente de proporcionar a los migrantes documentos que puedan demostrar la explotación; la necesidad de reclamar derechos de manera fragmentada recurriendo a diferentes instancias judiciales y no judiciales; la proliferación de los recursos no judiciales; la falta de acceso a un abogado competente; y la falta de asistencia letrada.

81. Las considerables limitaciones de recursos contribuyen a desalentar a los Estados de asignar prioridad e inversión a la facilitación del acceso a la justicia para los migrantes, como, por ejemplo, la asistencia letrada y los servicios de traducción e interpretación. También es un obstáculo fundamental el temor de los migrantes a ser detectados, detenidos o deportados si defienden su derecho de acceso a la justicia. Además, siguen existiendo contradicciones en el acceso a la justicia, en función de los derechos de que se trate, el tipo y la nacionalidad de los migrantes y la jurisdicción. Por último, otro obstáculo importante es la falta de normas concretas sobre el deber de los tribunales de aplicar sanciones u otorgar indemnización por las violaciones de los derechos humanos o los derechos laborales de los migrantes.

82. El Relator Especial observa una tendencia prometedora en relación con el acceso a la justicia, ya que las jurisdicciones nacionales y regionales parecen dispuestas a apoyar a los migrantes que luchan por sus derechos en los casos en que los migrantes han sido capaces de superar todos los obstáculos que han encontrado en su camino y llevar sus casos ante un tribunal de justicia. Los Estados deben

eliminar los obstáculos al acceso a la justicia, garantizando que los migrantes puedan acceder a los recursos jurídicos contra las violaciones de sus derechos de forma efectiva y no simplemente sobre el papel. Facilitar el acceso a la justicia sin temor a la detección, la detención o la deportación contribuiría en gran medida, por una parte, a legitimar las nuevas políticas migratorias mostrando que la soberanía territorial y los derechos humanos no son incompatibles y, por otra, a modificar las mentalidades respecto de la migración luchando contra los estereotipos. Cuando los migrantes acuden efectivamente a los tribunales, estos a menudo les hacen caso, y cuando los tribunales declaran que los migrantes tienen derechos, los ciudadanos suelen escucharlos. Por otro lado, los Estados deben garantizar que las inspecciones de trabajo se dirijan a los empleadores explotadores y no a los trabajadores migratorios explotados.

83. Los Estados también deben establecer “cortafuegos” entre las autoridades de control de la inmigración y los servicios públicos, lo que permite el acceso a la justicia, la vivienda, la atención sanitaria, la educación y los servicios sociales y laborales para todos los migrantes, sea cual sea su situación, sin temor a la detección, la detención y la deportación, con arreglo a lo recomendado recientemente por el Consejo de Europa⁹.

84. Los Estados también han de velar por que todos los trabajadores migratorios, con independencia de su nivel de especialización, sector de empleo o condición administrativa, están protegidos por las normas laborales, y deberían facilitar la sindicación de todos los trabajadores migratorios, independientemente de su situación, a fin de garantizar su empoderamiento efectivo para defender sus propios derechos.

85. Además, los Estados deben mejorar la rendición de cuentas por las violaciones de los derechos de los migrantes, entre otras cosas mediante el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones nacionales de derechos humanos y los defensores del pueblo.

86. La mejora de la reunión de datos desglosados y los indicadores en todas las esferas relativas a la migración, garantizando al mismo tiempo la protección de los datos, permitirá que los Estados adopten decisiones de política mejor informadas.

87. El Relator Especial está preocupado por el uso generalizado de la detención como instrumento de gestión de las fronteras y disuasión de los migrantes, ya que con demasiada frecuencia se utiliza también para evitar que los migrantes accedan a la justicia.

88. El Relator Especial subraya que, a su llegada, todos los migrantes irregulares deberían tener acceso a una adecuada evaluación individual de todas sus necesidades en materia de protección de los derechos humanos, y no solo aquellos que sean manifiestamente refugiados y víctimas de la trata; los niños, las familias con niños, las mujeres embarazadas, las personas con discapacidad o enfermas y los

⁹ Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, Recomendación general de política núm. 16, sobre la protección de los migrantes en situación irregular contra la discriminación, aprobada el 16 de marzo de 2016. Se puede consultar en: www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N16/REC-16-2016-016-ENG.pdf.

migrantes de edad también necesitan protección. Los procesos de selección rápidos no debería aumentar el riesgo de devolución para quienes necesitan protección.

89. Tras realizar un viaje con frecuencia sumamente largo, peligroso y arduo, muchos migrantes irregulares y solicitantes de asilo se ven sometidos inútilmente a la detención de inmigrantes, la cual puede contravenir el derecho internacional de los derechos humanos. La libertad debería ser la posición por defecto, y la detención debe ser razonable, necesaria y proporcionada y decidirse caso por caso. Puesto que la migración irregular no es un acto delictivo, la detención basada únicamente en la falta de condición administrativa es ilegal¹⁰. La detención administrativa solo puede justificarse si una persona representa un peligro público o corre el riesgo de fuga cuando su presencia es necesaria en otros procesos. Esas determinaciones deben hacerse de manera individual y basarse en algún tipo de pruebas. Toda detención que no respete esos parámetros es ilegal. Además, cuando la detención se convierte en una medida rutinaria de seguridad fronteriza, puede ser, de por sí, arbitraria por cuanto no es una medida excepcional de último recurso, ni se basa en una evaluación concluyente e individualizada del riesgo.

90. Además, los efectos de la detención plantean una serie de preocupaciones relacionadas con los derechos humanos. La detención prolongada sin un fundamento jurídico claro ha demostrado tener efectos devastadores para la salud mental de los migrantes y los solicitantes de asilo, por ejemplo, contribuyendo al trastorno por estrés posttraumático, la ansiedad y la depresión. Con frecuencia este estado se agrava por unas condiciones de detención inadmisibles, tales como hacinamiento, retretes y cuartos de ducha insalubres y cocinas carentes de higiene, así como por el poco acceso a la atención sanitaria, los familiares, los abogados, las organizaciones internacionales o de la sociedad civil o a actividades físicas y recreativas.

91. Los largos períodos de detención de inmigrantes también pueden dar lugar a graves demoras para los migrantes al reivindicar sus derechos económicos y sociales, incluso tras ser puestos en libertad. Las investigaciones realizadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) hacen pensar que la detención priva de capacidad a los migrantes, que con frecuencia están deseosos de trabajar, debido a una ausencia prolongada del mercado laboral y el precio emocional y mental que se cobra la detención.

92. Es motivo de especial preocupación la frecuente presencia de niños detenidos. Por lo general, los Estados miembros otorgan a los niños medidas de protección adicionales, y, conforme a muchas políticas nacionales, no se debe detener a los niños. Sin embargo, el Relator Especial ha sido testigo de la existencia de niños detenidos en todos los países que ha visitado, algunos de los cuales han justificado de forma absurda la detención denominándola custodia precautoria.

93. Cuando se desconoce la edad del niño, lo cual es muy común cuando los niños están indocumentados o proceden de países que carecen de sistemas sólidos de registro de los nacimientos, a menudo son detenidos hasta que puede verificarse su edad, proceso que puede llevar semanas o meses. En algunos casos, durante la

¹⁰ *CMW/C/GC/2*, párr. 2; Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Vélez Loor vs. Panamá*, párr. 171; Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Pacheco Tineo vs. Bolivia*, párr. 131; y Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto *Sélina Affum c. Prefecto du Pas-de-Calais*.

detención, los niños no acompañados viven y duermen con los adultos, sin alojamiento especial alguno adaptado a su corta edad y sin acceso a la educación. En otros casos, las familias están repartidas en diferentes secciones del centro de detención de acuerdo con la edad y el género.

94. La detención de los niños, incluso por períodos cortos, puede tener graves consecuencias psicológicas. El Comité de los Derechos del Niño ha dejado claro (y otros mecanismos de derechos humanos han reforzado la idea) que la detención de inmigrantes no puede realizarse jamás en el interés superior del niño y que la detención de niños inmigrantes, ya sean no acompañados o con su familia, constituye una violación de los derechos del niño. Por consiguiente, tanto los niños no acompañados como las familias con niños siempre deben beneficiarse de las alternativas a la detención.

95. Existen muchas alternativas a la detención basadas en los derechos¹¹. Varios países han introducido instalaciones de recepción más abiertas, en particular para los migrantes vulnerables, como son los menores no acompañados y las familias. Sin embargo, persisten en muchos países la detención prolongada de inmigrantes y sus consecuencias negativas conexas para los derechos humanos.

6. Subrayar la responsabilidad de los Estados de proteger y ayudar a sus ciudadanos en el extranjero, en particular garantizando que dispongan de los documentos adecuados para su protección y su derecho de readmisión, como se prevé en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, y estableciendo acuerdos bilaterales y regionales de cooperación consular cuando sea necesario

96. Los consulados pueden agravar las dificultades de sus nacionales, pues podrían mostrarse renuentes a apoyar sus recursos judiciales para que no se vea afectada su competitividad en el mercado de contratación internacional de mano de obra. Los migrantes deben disponer permanentemente de apoyo consular en los países de destino¹² para que puedan obtener asistencia e información sobre las alternativas a las situaciones de explotación y el acceso a la justicia y los servicios de protección social (véase [A/70/310](#)).

97. Los países de origen deberían proporcionar a los futuros migrantes información sobre los canales de migración regulares, sobre los riesgos relacionados con la migración irregular y sobre los recursos de que disponen en caso de abusos y explotación. La capacitación previa a la partida y después de la llegada debería considerarse parte de todo un programa de estudios elaborado de forma cooperativa por los países de origen y destino. El Relator Especial es consciente de que países como Filipinas ofrecen y prestan ese tipo de apoyo a sus nacionales.

98. Debe fortalecerse la dotación de personal consular de las misiones en los países de destino, a fin de: permitir que amplíen el alcance de su labor, prestar más atención a la lucha contra las prácticas de los reclutadores sin escrúpulos, responder de manera más eficaz con miras a proteger y promover los derechos de los

¹¹ R. Sampson, V. Chew, G. Mitchell y L. Bowring, *There Are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention*, edición revisada (Melbourne, International Detention Coalition, 2015).

¹² Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2220, núm. 39481; [CMW/C/GC/2](#).

migrantes y de sus familiares, cuando sea preciso, y proporcionar, en particular, asistencia necesaria a los migrantes que se encuentren en situación de privación de libertad o hayan sido objeto de una orden de expulsión.

7. Recalcar, en el pacto mundial, que la devolución de aquellos migrantes que no cumplan las normas jurídicas nacionales o internacionales necesarias para permanecer en su país de acogida debe realizarse de manera segura, con dignidad y respetando los derechos humanos, sobre la base de: a) la primacía de los regresos voluntarios; b) la cooperación entre los Estados de origen y de recepción; y c) una mejor recepción y asistencia para la reintegración de aquellos que regresen

99. El Relator Especial observó, en conversaciones internacionales recientes, una mayor orientación hacia la devolución de los migrantes que no se acogen de la protección de los refugiados. No cabe duda de que los refugiados necesitan protección de conformidad con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Sin embargo, todos los migrantes necesitan la protección de sus derechos con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional del trabajo, en particular en los casos de detención, abuso físico o mental, explotación laboral, trabajo forzoso, devolución en caso de riesgo de tortura, violencia sexual y por razón de género, separación de las familias, privacidad y protección de los niños.

100. Las normas internacionales de derechos humanos y los regímenes de derecho laboral protegen a todas las personas, incluidos los refugiados. En algunos casos, los refugiados están mejor protegidos con arreglo al régimen de derechos humanos que en virtud del régimen de los refugiados. El derecho a la educación consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño y la prohibición absoluta de devolución en caso de riesgo de tortura consagrada en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que también contiene el principio de no devolución, son ejemplos de ello. Los instrumentos necesarios para proteger todos esos derechos son a menudo similares, tanto si el extranjero en cuestión es un refugiado como si es otro tipo de migrante, y consisten en el acceso a la justicia; unas instituciones nacionales de derechos humanos y unos defensores del pueblo adecuados; el acceso a abogados y a mecanismos de asistencia letrada; mecanismos de vigilancia de la detención; y mecanismos de supervisión para los casos de medidas administrativas represivas, por ejemplo, en los aeropuertos, los puertos, los centros de detención o la custodia policial.

101. Al llegar indocumentados a los países de tránsito o destino, todos los migrantes y refugiados entran en la categoría de migrantes en situación irregular y a menudo son tratados como tales. Se necesitan evaluaciones individuales adecuadas para todos a fin de determinar eficazmente sus vulnerabilidades y el marco jurídico que se aplicará a su necesidad de protección.

102. Los acuerdos de readmisión son un ámbito que despierta especial preocupación. A pesar de las salvaguardias contra esas prácticas previstas en la legislación, se han producido indebidamente rechazos y devoluciones a países de origen y terceros países con un estado de derecho deficiente y sistemas de asilo insatisfactorios bajo los amplios auspicios de acuerdos bilaterales.

103. El Relator Especial subraya que nadie debe ser devuelto en virtud de un acuerdo de readmisión sin una supervisión eficaz por un mecanismo que vigile los derechos humanos después de la devolución y que garantice el respeto efectivo de los derechos humanos de los repatriados.

104. Se deben establecer procedimientos y salvaguardias especiales para la devolución de los niños no acompañados o separados. Los Estados solo deberían devolver o repatriar a los niños no acompañados como medida de protección, por ejemplo, para asegurar la reunificación de las familias cuando esta favorezca el interés superior del niño y siempre que se respeten las debidas garantías procesales. La adopción de las decisiones sobre la devolución de los niños no acompañados debe recaer en los oficiales de protección infantil o —solo cuando ello no sea posible— en funcionarios de migración debidamente capacitados que comprendan los derechos y las necesidades de los niños.

8. Iniciar un proceso consultivo dirigido por los Estados y destinado a mejorar la protección y asistencia para los migrantes en situaciones vulnerables, que contará con la participación de expertos y la sociedad civil, basándose en los principios y las orientaciones prácticas sobre la protección de los migrantes en grandes desplazamientos que está formulando el Grupo Mundial sobre Migración

105. Como ha quedado demostrado en el transcurso de su mandato, el Relator Especial cree en la importancia de un proceso consultivo dirigido por los Estados y propone que se incluyan en dicho proceso los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, los mecanismos de derechos humanos regionales de la Organización, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades de migrantes.

106. El Relator Especial también toma nota de los principios y las orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones precarias durante los desplazamientos grandes o de carácter mixto establecidos por el grupo de trabajo sobre derechos humanos e igualdad entre los géneros del Grupo Mundial sobre Migración, en colaboración con los organismos del sistema de las Naciones Unidas, la sociedad civil, el mundo académico y los Estados, y que tienen por objeto corregir las deficiencias en materia de protección de los derechos humanos de los migrantes. Las orientaciones podrían constituir una parte importante del pacto mundial, ya que se derivan de las obligaciones existentes en virtud del derecho internacional y se proponen ayudar a los Estados y otros interesados en lo que respecta al desarrollo, el fortalecimiento, la aplicación y el seguimiento de las medidas para proteger a los migrantes en situaciones vulnerables y en los desplazamientos grandes o de carácter mixto. Como se ha demostrado en el presente informe, el Relator Especial ha contribuido a este esfuerzo, y cree en la importancia de ese proceso consultivo y esas orientaciones para ayudar a los Estados y otros interesados a cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos formulando respuestas basadas en los derechos a los desplazamientos grandes, irregulares y precarios.

9. Considerar favorablemente la incorporación en las prácticas y políticas nacionales de la información extraída de la Iniciativa sobre los Migrantes en Países en Crisis, dirigida por los Estados, para proteger y ayudar a los migrantes en países que se vean afectados por conflictos o desastres naturales, y de la Iniciativa Nansen, incluida en la agenda para la protección de los desplazados transfronterizos en el contexto de los desastres naturales y el cambio climático, y seguir elaborando iniciativas de este tipo

107. El Relator Especial apoya estas iniciativas, y observa que un marco más amplio basado en los derechos humanos por todos los migrantes debe abarcar iniciativas de este tipo para garantizar un enfoque más holístico.

10. Estrechar la relación entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones, en particular mediante una relación jurídica fortalecida

108. El número sin precedentes de migrantes irregulares que buscan protección y seguridad observado recientemente sirve para subrayar el hecho de que, pese a la existencia de marcos jurídicos sobre las cuestiones relacionadas con la migración, sigue faltando un marco exhaustivo para la gobernanza de la migración. Teniendo en cuenta que la migración es un fenómeno humano natural con pocas probabilidades de extinguirse en un futuro próximo, y como se indica en el informe del Relator Especial a la Asamblea General sobre la gobernanza mundial de la migración de 2013 (véase [A/68/283](#)), las Naciones Unidas deben participar en mayor medida en el debate sobre la gobernanza mundial de la migración, velando por que se preste la debida atención a los derechos humanos de los migrantes.

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

110. El Relator Especial observa que la reticencia de los Estados a fortalecer la gobernanza de la migración parece basarse en la idea equivocada de que esto limitará su soberanía. 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 una mayor gobernanza de la migración. Aumentar la gobernanza implica sencillamente mejorar la coordinación y la cooperación entre los Estados, lo que daría lugar a una migración mejor regulada que respetaría en mayor medida los derechos humanos, de modo que se protegería aún más a los Estados de las acusaciones de abuso contra los derechos humanos de los migrantes.

111. 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. En realidad, la soberanía del Estado se ve más amenazada por una gobernanza mundial insuficiente de la migración, que facilita el papel de otros agentes, como los traficantes y los empleadores que explotan a los migrantes, que

actualmente están proporcionando a los migrantes soluciones de movilidad al margen de las políticas del Estado.

112. La migración es multidimensional y a menudo se conceptualiza junto con otros aspectos de la globalización. No obstante, quienes resultan más afectados por la migración son los propios migrantes, que son seres humanos con derechos humanos inalienables, que los Estados se han comprometido a respetar en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados de derechos humanos y los convenios laborales internacionales en que sean partes. Por lo tanto, la migración no se puede conceptualizar sin los derechos humanos, y todo marco para la gobernanza de la migración ha de tener debidamente en consideración los derechos humanos de los migrantes.

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

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

114. La OIM ya trabaja en estrecha colaboración con las Naciones Unidas, por ejemplo, como miembro del Grupo Mundial sobre Migración, y forma parte de muchos equipos de las Naciones Unidas en los países. Por tanto, integrar la OIM en las Naciones Unidas permitiría a la Organización beneficiarse de su vasto acervo de experiencia y conocimientos.

115. Sin embargo, la Constitución de la OIM no incluye un mandato de protección. Para que la OIM se integre debidamente en las Naciones Unidas, debería revisarse su Constitución. Debería atribuirse a la OIM una función oficial de protección de los derechos humanos, y en su Constitución debería hacerse referencia al marco de derechos humanos de las Naciones Unidas. Esto permitiría que la OIM midiera sus políticas y prácticas a la luz de un marco normativo vinculante y claro y velara por que todos los proyectos financiados por los Estados y ejecutados por la OIM se negociaran en relación con ese marco.

116. Dado que los derechos humanos constituyen el núcleo de la condición social, económica y jurídica de los migrantes, la OIM no puede ser la principal organización internacional para las migraciones, a menos que tenga un marco jurídico de protección de los derechos humanos claramente definido para medir la legitimidad de sus políticas y prácticas. El argumento esgrimido por muchos, según el cual la OIM colaboraría con los Estados en relación con las políticas de migración y las Naciones Unidas se ocuparían de los derechos humanos de los migrantes, tiene poco sentido desde una perspectiva de derechos humanos: la incorporación de los derechos humanos en las políticas de migración es la única manera de lograr el resultado deseado de garantizar que los derechos humanos de los migrantes sean efectivamente respetados, protegidos y promovidos por todos.

117. En su informe de 2013, el Relator Especial recomendó que este cambio constitucional se llevase a la práctica cuando la OIM se integrase en las Naciones Unidas. Señala que parece haberse llegado a un acuerdo entre Estados para que la integración se realice sin este cambio constitucional específico, por lo que ahora propone que la cuestión de actualizar la Constitución de la OIM se incluya en el programa de la conferencia de seguimiento de las Naciones Unidas sobre la migración.

118. Además, el marco de derechos humanos y la independencia de la OIM se verían reforzados si se dispusiera de una financiación básica predecible. Actualmente, más del 98% de la financiación de la OIM consiste en contribuciones voluntarias dirigidas a proyectos financiados con fondos para fines específicos. Por tanto, los Estados donantes influyen mucho al determinar la labor y las prioridades de la organización. La financiación básica permitiría que la OIM pusiera en marcha proyectos de acuerdo con sus propias prioridades, en lugar de aplicar principalmente iniciativas impulsadas por los donantes.

119. Además, la integración de la OIM en el sistema de las Naciones Unidas debe incluir una cooperación más estrecha entre la OIM y todos los demás organismos y entidades pertinentes de las Naciones Unidas que trabajan en la esfera de la migración, en particular las que tienen un mandato de protección definido, como el ACNUDH, el ACNUR, la OIT, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). La OIM también debe elaborar mecanismos muy claros para la colaboración y la coordinación con la sociedad civil.

120. La idea de pedir que la OIM apoye la ratificación y la aplicación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares también debe ser objeto de debate. La Convención, que ha sido objeto de pocas ratificaciones, saldría ganando con un defensor institucional capaz de concitar la adhesión a sus principios. Esa responsabilidad contribuiría a fortalecer la cultura de los derechos humanos en la OIM y proporcionaría un instrumento normativo apropiado para medir su acción y negociar proyectos con los Estados. Por tanto, la OIM complementaría la importante labor del Comité sobre los Trabajadores Migratorios, del mismo modo que el UNICEF y el Comité de los Derechos del Niño complementan mutuamente su labor relativa a la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

IV. Conclusiones y recomendaciones

121. Los acontecimientos ocurridos en el mar de Andamán, la región de Asia y el Pacífico, América Central, el mar Mediterráneo y el Oriente Medio, así como el reflejo de ese sufrimiento en cada etapa del proceso migratorio durante los últimos tres años, han demostrado claramente que el *statu quo* en los enfoques de los Estados respecto del control de fronteras, el asilo y la migración no es sostenible si el objetivo es reducir el sufrimiento y las muertes.

122. Los compromisos de los Estados con los sistemas regionales e internacionales de derechos humanos y otras disposiciones normativas muestran claramente que los Estados pueden iniciar y desempeñar de forma colectiva una función de liderazgo mundial sobre la cuestión de las políticas y prácticas de migración, función que actualmente permanece vacante.

123. El pacto mundial debe:

a) Reconocer la necesidad de que en las Naciones Unidas exista un marco normativo e institucional para la migración que sea más sólido y esté basado en los derechos humanos, lo que, a su vez, tendrá un efecto positivo en la gobernanza oficiosa de la migración fuera de las Naciones Unidas;

b) Exponer objetivos a corto, mediano y largo plazo que establezcan un ideal común del pacto mundial en cuanto a la forma de facilitar la migración y la movilidad, como se pide en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esos objetivos deben establecerse teniendo plenamente en cuenta los factores de expulsión y atracción de la migración irregular y las responsabilidades de los Estados de gestionarlos y mitigarlos;

c) Ayudar a los Estados a elaborar marcos de derecho laboral sólidos y eficaces (en particular sobre la inspección del trabajo, la sindicación y la negociación colectiva) que protejan los derechos de todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migratorios, independientemente de su situación, y a garantizar el acceso efectivo a la justicia para los migrantes que han visto violados sus derechos laborales o sus derechos humanos;

d) Velar por que los Estados adopten medidas para facilitar canales de movilidad y migración accesibles, regulares, seguros y asequibles para todos los niveles de especialización, así como la reunificación de las familias y la regularización de los migrantes en situación irregular;

e) Apoyar las estrategias de los Estados, mediante el análisis empírico y la visión estratégica a largo plazo, a fin de contrarrestar las percepciones de la migración que sustentan los debates públicos tóxicos y las políticas de seguridad contraproducentes e ineficaces y que se traducen innecesariamente en la estigmatización, la marginación y la penalización de los migrantes, e integrar dicho análisis en la elaboración de modalidades de comunicación pública y elementos de los planes de estudio en favor de la migración, la movilidad y la diversidad;

f) Integrar a la OIM en el sistema de las Naciones Unidas, con un proceso que lleve a actualizar su Constitución a fin de incluir en ella un firme mandato de protección de los derechos humanos en favor de los migrantes, en particular la aportación de un nivel suficiente de financiación básica que permita a la OIM adoptar iniciativas importantes y orientadas al futuro en relación con las políticas y prácticas de migración, y que no esté únicamente orientada a proyectos;

g) Lograr que, en todos los debates sobre las políticas y prácticas de migración, participen los principales organismos de las Naciones Unidas que ya trabajan en las cuestiones relacionadas con la migración, entre ellos el ACNUDH, la OIT, el ACNUR, ONU-Mujeres, la UNODC, el UNICEF y la

OMS, así como los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, los expertos y las organizaciones de la sociedad civil;

h) Velar por que los Estados reúnan datos desglosados, en función de las lagunas de datos, a fin de elaborar políticas coherentes y con base empírica, garantizando al mismo tiempo la protección de los datos mediante la creación de cortafuegos, y apoyar una mayor armonización y coordinación de las fuentes, la reunión y el análisis de datos sobre la migración a fin de obtener un conocimiento sistémico;

i) Procurar un sólido análisis basado en el género de los diferentes efectos que las políticas tienen en los hombres y las mujeres, prestando especial atención a las formas en que las restricciones a la movilidad de las mujeres como forma de protección violan sus derechos y crean condiciones favorables para que prosperen las redes de contrabando, incluido el uso de una perspectiva de género en todas las fases y en todos los aspectos del debate, dado que el examen específico de las cuestiones de género en el contexto de los acuerdos bilaterales, la detención/deportación y la readmisión/repatriación también es crucial;

j) Garantizar que la detención de migrantes sea siempre una medida de último recurso, admisible únicamente cuando sea razonable, necesaria y proporcionada, decidida caso por caso, y ejecutada durante el período de tiempo más breve posible; elaborar alternativas a la detención basadas en los derechos para la mayoría de los casos; y garantizar que jamás se detenga a los niños migrantes y las familias con niños por razones relacionadas con su condición administrativa de inmigrantes.