



# Asamblea General

Distr. general  
20 de julio de 2018  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo tercer período de sesiones

Tema 74 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**

## Los derechos humanos y la solidaridad internacional

### Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Experto Independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional, Sr. Obiora Chinedu Okafor, presentado de conformidad con la resolución 35/3 del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* [A/73/50](#).



## **Informe del Experto Independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional**

### *Resumen*

Este es el segundo informe presentado por el Experto Independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional, Sr. Obiora Chinedu Okafor, y el primero dirigido a la Asamblea General. En este informe, presentado de conformidad con la resolución 35/3 del Consejo de Derechos Humanos, el Experto Independiente aborda importantes cuestiones y problemas que se plantean, en relación con las migraciones mundiales, con respecto al disfrute o la carencia de solidaridad internacional basada en los derechos humanos.

---

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	4
II. Reseña de antecedentes sobre la solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial .....	5
III. Expresiones positivas de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial .....	6
IV. Principales carencias de solidaridad internacional en relación con las migraciones a nivel mundial .....	16
V. Despliegue abusivo de solidaridad internacional en relación con las migraciones a nivel mundial .....	21
VI. Conclusiones y recomendaciones para una reforma basada en los derechos humanos .....	23

## I. Introducción

1. En su primer informe (A/HRC/38/40), presentado al Consejo de Derechos Humanos en junio de 2018 de conformidad con lo dispuesto en su resolución 35/3, el Experto Independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional, Sr. Obiora Chinedu Okafor, resumió la labor realizada por sus predecesores, esbozó sus propias actividades cumplidas desde su designación, estableció sus objetivos y su plan de trabajo y examinó sus prioridades temáticas. También aprovechó esa oportunidad para expresar su profundo agradecimiento a sus predecesores por la amplia labor que desarrollaron desde el establecimiento del mandato en 2005, observando que su propia concepción acerca del mandato se fundaba y se sustentaba en la encomiable labor realizada por esos titulares anteriores.

2. En el presente informe, el Experto Independiente aborda importantes cuestiones y problemas planteados por una de las prioridades temáticas que estableció para su mandato, a saber, el disfrute o la carencia de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial. Ello está en consonancia con el anuncio hecho en su primer informe, de que estudiaría e informaría sobre cuestiones que se sitúan en la intersección entre la solidaridad internacional y el actual desafío que plantea la migración humana (actual, pero que lleva planteándose a lo largo de toda la Historia). Un objetivo importante a este respecto es mejorar nuestra comprensión y aclarar mejor el papel de la solidaridad internacional basada en los derechos humanos respecto de algunos de los principales problemas e inquietudes mundiales de nuestro tiempo que se relacionan con las migraciones. Un objetivo conexo y complementario es mejorar nuestra valoración y ampliar nuestro grado de conciencia acerca de los efectos que tiene la carencia o la insuficiencia de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en la exacerbación de nuestros problemas relacionados con las migraciones. Con este fin, en el presente informe se examinan y analizan específicamente las siguientes cuestiones y problemas: las expresiones positivas de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial (buenas prácticas); las principales carencias de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial (aspectos por mejorar); y el despliegue abusivo de solidaridad internacional en relación con las migraciones a nivel mundial. El tema conexo de la represión o la criminalización de las personas y las organizaciones que demuestran solidaridad con los migrantes se examinará en un informe separado que se presentará al Consejo de Derechos Humanos en junio de 2019.

3. Dado que el mundo se encuentra en un momento de intensa ebullición desde el punto de vista de la situación general respecto de las migraciones, y a la luz de las negociaciones en curso sobre la aprobación de un Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular<sup>1</sup>, el Experto Independiente ha considerado oportuno e importante dedicar el presente informe a las cuestiones antes señaladas. Se espera que el análisis, las conclusiones y las recomendaciones que se ofrecen en este informe se tengan en cuenta en la aplicación del Pacto y también de los tratados y otros instrumentos de derecho internacional ya vigentes en la materia.

4. El informe está dividido en siete secciones. La primera es de introducción. En la sección II se expone una breve reseña de antecedentes sobre la solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial. La sección III está dedicada a un análisis de las expresiones positivas de

---

<sup>1</sup> Véase Organización Internacional para las Migraciones (OIM): “*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*”), 11 de julio de 2018. Puede consultarse en: <https://www.iom.int/global-compact-migration>.

solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial. En la sección IV se indican y analizan las principales carencias de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial. La sección V trata del despliegue abusivo de solidaridad internacional en relación con las actuales migraciones a nivel mundial. En la sección VI se ofrecen breves observaciones finales y algunas recomendaciones para una reforma del régimen mundial en materia de migraciones basada en los derechos humanos.

5. Ante todo debe señalarse, sin embargo, que este informe no trata el tema de las migraciones a nivel mundial en sí mismo, sino que se refiere a cuestiones que se sitúan en la interconexión entre la solidaridad internacional basada en los derechos humanos y las migraciones mundiales. Aun así, dada la vastedad del tema, el informe tampoco considera la totalidad de las cuestiones y problemas comprendidos en ese ámbito.

## **II. Reseña de antecedentes sobre la solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial**

6. El Experto Independiente concibe la solidaridad internacional, según está definida en el proyecto de declaración sobre el derecho a la solidaridad internacional (documento A/HRC/35/35, Anexo 1), como la expresión de un espíritu de unidad entre las personas, los pueblos, los Estados, las organizaciones internacionales y otras entidades interesadas, que abarca la conjunción de intereses, propósitos y acciones y el reconocimiento de diferentes derechos y necesidades para alcanzar objetivos comunes. Esa expresión, por lo tanto, se refiere a la solidaridad entre Estados como también a la solidaridad a través de fronteras entre comunidades, grupos y personas.

7. El Experto Independiente considera que la solidaridad internacional es un principio fundacional en el que se sustenta el derecho internacional contemporáneo y se basa en el respeto, la protección y la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin distinciones ni discriminaciones. Como se reconoce en el Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas y el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, esa solidaridad es necesaria para desarrollar una respuesta integral a problemas mundiales como el de las migraciones de manera compatible con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos.

8. El Experto Independiente recuerda que los Estados, al actuar respecto de la solidaridad internacional para hacer frente a los problemas planteados por las migraciones, deben ser conscientes de los derechos humanos de los migrantes. Esos derechos se fundan en los tratados internacionales de derechos humanos, en particular 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. La mayoría de los derechos enunciados en esos dos Pactos son aplicables a todas las personas, independientemente de su situación migratoria<sup>2</sup>. En relación con las migraciones, esos derechos garantizan ciertas salvaguardias, en particular el requisito de que únicamente se aplique la detención de los migrantes como medida de último recurso (véase el documento A/HRC/20/24) y con un examen individualizado y equitativo de sus casos (véase el documento A/HRC/38/41, párr. 35). Además, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los

---

<sup>2</sup> Véase la Observación general núm. 31 (2004) sobre la naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, párr. 10.

Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares garantiza determinados derechos específicamente a los migrantes, como el de gozar de un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado receptor en lo que respecta a la remuneración y otras condiciones de trabajo y empleo y la seguridad social.

### III. Expresiones positivas de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial

#### A. Prácticas de la sociedad civil

9. Algunas de las expresiones positivas más importantes de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial se observan en la práctica habitual de ciertas organizaciones progresistas de la sociedad civil de todo el mundo. Esas prácticas adoptan principalmente las siguientes manifestaciones: el patrullaje de grandes masas de agua por buques pertenecientes a organizaciones humanitarias y de otra índole para rescatar a los migrantes irregulares que corren peligro de morir ahogados; actividades destinadas a facilitar la entrada en un país determinado de migrantes irregulares; el traslado de esos migrantes a un país o dentro de él; la concesión de refugio a esos migrantes en iglesias; la organización de manifestaciones multitudinarias, protestas y “jornadas de solidaridad” en su apoyo; las protestas a bordo de aeronaves cuando se considera que en ellas se maltrata a personas que están siendo deportadas por vía aérea; los pronunciamientos en los medios de comunicación en favor de los migrantes irregulares; el suministro de medios para atender sus necesidades básicas, como las de alimentos, agua y alojamiento, en particular para los que corren grave peligro de muerte en zonas fronterizas inhóspitas; y la prestación de asistencia médica o jurídica a esos migrantes<sup>3</sup>. Cabe señalar que con esto no se agota ciertamente la lista de las prácticas de la sociedad civil que entran en la categoría de expresiones positivas de solidaridad basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial.

10. Bastarán unos pocos ejemplos de esas prácticas de la sociedad civil en materia de solidaridad con los migrantes (incluidos los irregulares) para corroborar el planteo general expuesto en esta sección. Las manifestaciones y protestas de alcance nacional que se desarrollaron en 2009 en un Estado europeo dieron lugar al rechazo de un proyecto de ley que había propuesto la deportación de 28.000 migrantes irregulares y la detención, ese año, de 5.500 personas que les habían prestado ayuda<sup>4</sup>. Del mismo modo, en noviembre de 2013 la campaña “Salvemos la hospitalidad” resultó decisiva para que se retirara en un país de Europa un proyecto de ley destinado a modificar el artículo 318bis de su Código Penal “ampliando el alcance de las disposiciones contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes de forma que habría permitido aplicarlas a la solidaridad y la ayuda humanitaria, en términos amplios y a discreción

<sup>3</sup> Véase Shalini Bhargava Ray: “Saving lives”, *Boston College Law Review*, vol. 58, núm. 4 (2017); Liz Fekete: “Europe: crimes of solidarity”, *Race and Class*, vol. 50, núm. 4 (2009); Andrew Burridge: “Differential criminalization under Operation Streamline: challenges to freedom of movement and humanitarian aid provision in the Mexico-US borderlands”, *Refuge*, vol. 26, núm. 2 (2009); Valentina Della Fina: *Cap Anamur Case (2011)*, *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 13 (2010), págs. 542 a 546; Tugba Basaran: “Saving lives at sea: security, law and adverse effects”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 16 (2014); y Maria Lorena Cook: “‘Humanitarian aid is never a crime’: humanitarianism and illegality in migrant advocacy”, *Law and Society Review*, vol. 45, núm. 3 (2011).

<sup>4</sup> Véase Jennifer Allsopp: “Contesting fraternité: vulnerable migrants and the politics of protection in contemporary France”, Serie de documentos de trabajo, núm. 82 (Centro de Estudios sobre los Refugiados de la Universidad de Oxford, 2012).

de los fiscales”<sup>5</sup>. Otro importante ejemplo de práctica positiva de la sociedad civil en la situación actual es que el Papa Francisco figura entre los numerosos dirigentes religiosos que han exhortado reiteradamente a los creyentes a albergar a migrantes o refugiados. El Papa ha exhortado a todas las parroquias, comunidades religiosas, monasterios y santuarios a que acojan a una familia de migrantes o refugiados<sup>6</sup>. En otro país, un agricultor ha adquirido notoriedad internacional por dar refugio a migrantes sin hogar<sup>7</sup>. En el mismo país, diversas organizaciones proporcionan alimentos y alojamiento a los migrantes<sup>8</sup>. Por último, ADM, una organización de voluntarios que operan en una zona fronteriza de Europa meridional, prepara unas 6.000 comidas diarias para migrantes y refugiados y presta apoyo a los migrantes detenidos en la zona cercana a la frontera<sup>9</sup>.

11. La principal razón por la que el Experto Independiente ve en este tipo de prácticas de la sociedad civil expresiones positivas de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial consiste en el hecho firmemente establecido de que los migrantes, al igual que todos los demás seres humanos, tienen derecho a disfrutar de casi todos los derechos humanos garantizados internacionalmente y universales desde el punto de vista normativo. La mayoría de esos derechos no pierden validez ni se suspenden porque los migrantes intenten entrar en otro país o ya han ingresado en él. Como se ha expuesto, la solidaridad internacional no se limita a actos de los Estados, sino que también se manifiesta en los que realizan personas, comunidades y organizaciones al actuar de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la que se insta a todos a comportarse entre sí con un espíritu de hermandad y humanidad. Desde el punto de vista de la normativa internacional de los derechos humanos, el hecho de que las entidades de la sociedad civil faciliten el disfrute de esos derechos por los migrantes irregulares constituye un acto que promueve los derechos humanos y, por consiguiente, una práctica positiva.

## B. Normas y prácticas de ciudades y otras administraciones locales

12. Muchas administraciones locales y regionales de todo el mundo, en especial de las ciudades, han elaborado variadas estrategias (formales e informales) para hacer frente a las consecuencias directas de las leyes dictadas contra la inmigración y las políticas y prácticas aplicadas con ese fin por sus gobiernos centrales<sup>10</sup>. En algunos casos, las autoridades de esos niveles hasta han tenido que eludir las políticas o

<sup>5</sup> Véase Mark Provera: *The Criminalization of Irregular Migration in the European Union*, documento del Centro de Estudios sobre Política Europea sobre la libertad y la seguridad en Europa, núm. 80 (Bruselas, Centro de Estudios sobre Política Europea, 2015).

<sup>6</sup> Véase Anthony Faiola y Michael Birnbaum: “Pope Calls on Europe’s Catholics to Take in Refugees” (6 de septiembre de 2015) Puede consultarse en: [www.washingtonpost.com/world/refugees-keep-streaming-into-europe-as-crisis-continues-unabated/2015/09/06/8a330572-5345-11e5-b225-90edbd49f362\\_story.html?utm\\_term=.6fea80f4b042](http://www.washingtonpost.com/world/refugees-keep-streaming-into-europe-as-crisis-continues-unabated/2015/09/06/8a330572-5345-11e5-b225-90edbd49f362_story.html?utm_term=.6fea80f4b042).

<sup>7</sup> “French farmer Cedric Herrou fined for helping migrants”, *BBC News Europe*, 10 de febrero de 2017. Puede consultarse en: [www.bbc.com/news/world-europe-38930619](http://www.bbc.com/news/world-europe-38930619).

<sup>8</sup> Véase Kyle G. Brown: “France prosecuting citizens for ‘crimes of solidarity’”, *Aljazeera France*, 25 de enero de 2017. Puede consultarse en: [www.aljazeera.com/indepth/features/2017/01/france-prosecuting-citizens-crimes-solidarity-170122064151841.html](http://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/01/france-prosecuting-citizens-crimes-solidarity-170122064151841.html).

<sup>9</sup> Véase Organización Mundial contra la Tortura y Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos: “Greece: Ongoing crackdown on civil society providing humanitarian assistance to migrants and asylum seekers”. Puede consultarse en: [http://www.omct.org/human-rights-defenders/urgent-interventions/greece/2016/04/d23733/#\\_ftn4](http://www.omct.org/human-rights-defenders/urgent-interventions/greece/2016/04/d23733/#_ftn4).

<sup>10</sup> Véase Harald Bauder: “Sanctuary cities: policies and practices in international perspective”, *International Migration*, vol. 55, núm. 2, abril de 2017.

medidas del gobierno central u oponerse a ellas<sup>11</sup>. Así, muchas ciudades han estado en la vanguardia del empuje que procura hacer más abiertas y justas las leyes, prácticas y políticas en materia de inmigración, y han recurrido para ello a tácticas que van desde la protesta hasta el abierto desafío de iniciativas nacionales sobre la inmigración, y la promoción de leyes, políticas y prácticas para la integración de los inmigrantes<sup>12</sup>. Los esfuerzos de esa clase desplegados por ciudades están cobrando impulso<sup>13</sup>. Es de esta forma que muchas ciudades han expresado su solidaridad internacional basada en los derechos humanos con los migrantes, incluidos los irregulares.

13. Por ejemplo, en un país europeo, cinco entidades federales gobernadas por partidos de centro izquierda han rehusado deportar, devolviéndolos al Afganistán, a inmigrantes cuyas solicitudes de asilo habían sido denegadas, asumiendo esa actitud en oposición directa a las órdenes del Ministerio del Interior de ese país<sup>14</sup>. Esas cinco entidades sostienen que el Afganistán no tiene “provincias seguras” y han utilizado su facultad jurídica de conceder una suspensión provisional de las deportaciones para bloquear algunas de las dispuestas por el gobierno<sup>15</sup>. Otra ciudad de ese país, con la consigna del “derecho a una ciudad”, ha exigido la igualdad en las condiciones de vida para todos sus habitantes, con independencia de su nacionalidad y de su situación migratoria o de residencia<sup>16</sup>. También otras ciudades europeas han adoptado criterios favorables a los inmigrantes en contraste directo (en algunos casos) con la política de sus gobiernos nacionales<sup>17</sup>. En 2015, la entonces alcaldesa de una ciudad importante publicó en Facebook una exhortación a ayudar a los inmigrantes y refugiados<sup>18</sup>. “Europa, europeos: abrid los ojos”, escribió. “O nos enfrentamos a un drama humano utilizando la capacidad de amar que nos hace humanos, o acabaremos deshumanizados”<sup>19</sup>. A continuación, el alcalde de otra ciudad se comprometió a adherirse a una red de ciudades santuario y estableció un fondo de 11 millones de euros destinado a la ayuda a inmigrantes y refugiados<sup>20</sup>. Una pequeña ciudad septentrional de Europa occidental, de 20.000 habitantes, dio la bienvenida a migrantes en camino hacia el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en especial construyendo un centro de acogida con Médicos Sin Fronteras a fin de brindarles condiciones de vida dignas<sup>21</sup>. Otra importante municipalidad europea impugnó la política nacional contra los migrantes y también ha proporcionado asistencia médica, información sobre sus derechos y alojamiento a solicitantes de asilo rechazados (considerados migrantes)<sup>22</sup>.

14. En un país de América del Norte, algunas municipalidades han adoptado una postura similar y han adquirido notoriedad como “ciudades santuario”<sup>23</sup>. Esas

<sup>11</sup> Véase Provera: *The Criminalization of Irregular Migration in the European Union*.

<sup>12</sup> Véase Jessica Bither y Paul Castello: “*Cities across the Atlantic raise their voices for migrants and refugees*”, 28 de febrero de 2017. Puede consultarse en: [www.gmfus.org/blog/2017/02/28/cities-across-atlantic-raise-their-voices-migrants-and-refugees](http://www.gmfus.org/blog/2017/02/28/cities-across-atlantic-raise-their-voices-migrants-and-refugees).

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Véase <http://www.frankfurter-info.org/termine/sanctuary-city-solidarity-city>

<sup>17</sup> Véase Provera: *The Criminalization of Irregular Migration in the European Union*.

<sup>18</sup> Véase Ian Mount: “*In Spain, and all of Europe, cities open doors to refugees*”, *Fortune*, 8 de septiembre de 2015. Puede consultarse en: <http://fortune.com/2015/09/08/europe-refugee-crisis-spain/>.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Véase Médicos Sin Fronteras, “*France: frequently asked questions about MSF’s work in Grande Synthe camp*”, 29 de enero de 2016. Puede consultarse en: [www.msf.org/en/article/france-frequently-asked-questions-about-msfs-work-grande-synthe-camp](http://www.msf.org/en/article/france-frequently-asked-questions-about-msfs-work-grande-synthe-camp).

<sup>22</sup> Véase Provera: *The Criminalization of Irregular Migration in the European Union*.

<sup>23</sup> Véase Van Le: “*Immigration 101: what is a sanctuary city?*”, *America’s Voice*, 25 de abril de 2017. Puede consultarse en: <https://americasvoice.org/blog/what-is-a-sanctuary-city/>.



ciudades “tienen normas, políticas o prácticas” que “limitan la cooperación con los agentes de control de la inmigración con el fin de proteger de la deportación a los inmigrantes de baja prioridad, sin dejar de entregar a los que han cometido delitos graves”<sup>24</sup>. Por lo general, lo que hace posibles esas ciudades santuario es el hecho de que en ese país los funcionarios federales tienen que recurrir a la policía local para imponer el cumplimiento de las leyes federales sobre inmigración, pero las autoridades locales no están legalmente obligadas a detener a los inmigrantes irregulares por el solo hecho de que se lo soliciten las autoridades federales<sup>25</sup>.

15. Como han señalado con acierto varios autores, las ciudades santuario de ese país de América del Norte tienden a basar, en algunos casos, su negativa a colaborar con las autoridades nacionales de inmigración en los siguientes argumentos principales:

a) Que la condición de inmigrante irregular no es delito. En ese país constituye una infracción de naturaleza civil<sup>26</sup>.

b) Que es inconstitucional mantener en reclusión a los inmigrantes, para que las autoridades de inmigración puedan arrestarlos, más allá del momento en que corresponde ponerlos en libertad: los inmigrantes podrían demandar a la policía por detención ilícita<sup>27</sup>.

c) Que ninguna disposición de la legislación nacional obliga a las autoridades locales a imponer el cumplimiento de la legislación nacional en materia de inmigración<sup>28</sup>.

16. Por su parte, quienes se oponen en ese país a las ciudades santuario han aducido que “la inmigración es asunto de competencia federal... [y] es imposible que haya 3.000 políticas diferentes; sería caótico.”<sup>29</sup>. Cualquiera que sea el grado de acierto de estas refutaciones, no abordan los argumentos de las ciudades santuario que se han mencionado, ni les restan validez.

17. Varias ciudades de África, América Latina, el Oriente Medio y Asia también han aprobado normas, políticas y prácticas tendientes a manifestar su solidaridad con los inmigrantes y a integrarlos efectivamente. Por ejemplo, una importante ciudad de América Latina ha hecho hincapié en “una gobernanza abierta e inclusiva en materia de migraciones” y ha abogado por que el gobierno nacional ampliara su apoyo económico a las municipalidades a fin de que acojan a inmigrantes<sup>30</sup>. En un importante país de Asia se ha entablado una competencia entre ciudades por atraer a inmigrantes diversos y altamente cualificados, lo que ha contribuido a impulsar una política nacional más coordinada<sup>31</sup>. En un Estado del Oriente Medio, importante como país de destino de numerosos migrantes, varias ciudades han creado un puesto de Jefe de Resiliencia, destinado a coordinar en toda la administración municipal la respuesta

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Véase Darla Cameron: “*How sanctuary cities work, and how Trump’s blocked executive order could have affected them*”, *Washington Post*, 18 de enero de 2017. Puede consultarse en: [www.washingtonpost.com/graphics/national/sanctuary-cities/](http://www.washingtonpost.com/graphics/national/sanctuary-cities/).

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Véase Immigrant Legal Resource Center y Washington Defender Association: “*FAQ on 8 USC § 1373 and federal funding threats to ‘sanctuary cities’*”. Puede consultarse en: [www.ilrc.org/sites/default/files/resources/8\\_usc\\_1373\\_and\\_federal\\_funding\\_threats\\_to\\_sanctuary\\_cities.pdf](http://www.ilrc.org/sites/default/files/resources/8_usc_1373_and_federal_funding_threats_to_sanctuary_cities.pdf).

<sup>29</sup> Véase Cameron: “*How sanctuary cities work, and how Trump’s blocked executive order could have affected them*”.

<sup>30</sup> Naciones Unidas: “*Migrants and cities: a public administration perspective on local governance and service delivery*”, 5 de septiembre de 2017. Puede consultarse en: [www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/27/papers/VI/paper-Blind-final.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/27/papers/VI/paper-Blind-final.pdf).

<sup>31</sup> *Ibid.*, pág. 6.

ante el creciente número de migrantes y refugiados asegurando la utilización eficaz de los recursos y una prestación adecuada de servicios públicos<sup>32</sup>. En un Estado de África, que es importante lugar de destino en la región, se ha desarrollado la colaboración entre municipalidades, organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el gobierno nacional, la sociedad civil y los propios inmigrantes con el fin de crear un marco estratégico de autonomía y resiliencia en el cual los inmigrantes participan como “agentes activos de la gobernanza y el desarrollo”<sup>33</sup>.

18. También ha habido en todo el mundo casos de ciudades que se han reunido para respaldar actividades conjuntas encaminadas a demostrar solidaridad con los migrantes; por ejemplo, a través del Parlamento Mundial de Alcaldes, que en sus “sesiones sobre las migraciones” celebradas en 2016 examinó las cuestiones referentes a lo que representan las ciudades en relación con las migraciones mundiales, lo que pueden lograr de consuno con la experiencia de los migrantes, y lo que ya han hecho las ciudades para dar acogida a los migrantes e integrarlos<sup>34</sup>.

19. Lo que cabe destacar a este respecto es que muchas ciudades de todo el mundo han expresado, en formas variadas y por medios diversos, su solidaridad internacional basada en los derechos humanos con los migrantes (incluso irregulares) de todo el mundo. Esas ciudades, al manifestar su apoyo a los migrantes, darles la bienvenida a su territorio, ofrecerles servicios médicos y de otra índole y ampararlos contra prácticas nacionales duras de detención y deportación, entre otras medidas, han ayudado a cumplir las obligaciones de derechos humanos de sus Estados y han actuado en conformidad con la letra y el espíritu del proyecto de declaración sobre el derecho a la solidaridad internacional.

### C. Legislación y prácticas a nivel de los países

#### La recepción de migrantes como acto de solidaridad internacional

20. Una importante expresión positiva de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial se manifiesta en el hecho de que muchos países de todo el mundo han acogido a gran número de inmigrantes, y muchos de ellos les han recibido en un porcentaje desproporcionado en relación con su propia población y los recursos con que cuentan. Esto constituye una muestra importante de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial, ya que nada podría expresar más cabalmente el sentido de unidad con los extranjeros, o el deseo de realizarla, que su aceptación en otro país.

21. En el caso del continente africano, en los dos últimos decenios las migraciones de africanos han tenido su mayor incremento en su emigración a otros continentes, pero es aún mayor el número de los africanos que en ese mismo lapso emigraron a otro país de África<sup>35</sup>. Algunos países africanos, como Botswana (entre el decenio de 1970 y el momento en que logró la estabilidad económica, en el de 1990)<sup>36</sup> y Uganda

<sup>32</sup> *Ibid.*, pág. 7.

<sup>33</sup> *Ibid.*, págs. 8 y 9.

<sup>34</sup> Parlamento Mundial de Alcaldes: “*Cities of Arrival: Migration and Refugees*”, 10 de septiembre de 2016. Puede consultarse en: <https://globalparliamentofmayors.org/wp-content/uploads/2017/01/Position-Paper-Cities-of-Arrival.pdf>

<sup>35</sup> Por ejemplo, desde 1990 el número de emigrantes africanos que viven fuera de la región se ha duplicado con creces, aumento que alcanza su mayor intensidad en la emigración a Europa, y en 2015 eran unos 15 millones los migrantes nacidos en África que vivían fuera de la región. Véase OIM: *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018* (Ginebra, 2017). Puede consultarse en: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf).

<sup>36</sup> *Ibid.*, pág. 19.

han adoptado una política migratoria abierta para estimular el desarrollo económico. Uganda está considerada “uno de [los países] más progresistas y generosos del mundo [para con los migrantes y los refugiados]”<sup>37</sup>. Uganda insiste en que los inmigrantes han impulsado su economía<sup>38</sup>. Sudáfrica es el país de destino más importante del continente para los migrantes (en contraposición a los refugiados)<sup>39</sup>. Cabe destacar que el continente también ha acogido a más de 2 millones de migrantes no africanos, lo que incluye a europeos<sup>40</sup>.

22. En Asia se observa una tendencia similar. Aunque el número de inmigrantes no nacidos en Asia se ha mantenido en niveles relativamente bajos en el continente, en proporción a su población de unos 4.000 millones de habitantes, y en 2015 apenas alcanzaba a unos 12 millones<sup>41</sup>, en los dos últimos decenios, aproximadamente, han sido muchos los inmigrantes (europeos en su mayoría) que se han instalado en ese continente<sup>42</sup>. También cabe señalar que en los países del Consejo de Cooperación del Golfo, como los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Qatar, los inmigrantes constituyen una elevada proporción del total de la población<sup>43</sup>. Por ejemplo, en 2015 los inmigrantes representaban un 88% de la población en los Emiratos Árabes Unidos; alrededor del 74% en Kuwait; y el 76% en Qatar<sup>44</sup>.

23. En 2015 casi una tercera parte de los migrantes internacionales del mundo (75 millones) vivían en Europa, pero más de la mitad de esa cantidad (40 millones) eran europeos<sup>45</sup>. Por lo tanto, la migración “de Europea a Europa” representaba en 2015 el segundo entre los mayores corredores regionales de migraciones del mundo (precedido por el de América Latina y el Caribe a América septentrional)<sup>46</sup>. Sin embargo, la población de inmigrantes no europeos en Europa alcanzó ese año a más de 35 millones<sup>47</sup>. Países como Alemania y Suecia han acogido a lo largo de los años a gran número de inmigrantes (y refugiados)<sup>48</sup>. Alemania era en 2015 el país de Europa con mayor población nacida en el extranjero: 12 millones de personas<sup>49</sup>. Tanto la población de Francia como la del Reino Unido incluía ese año más de 7 millones de habitantes nacidos en el extranjero<sup>50</sup>. En 2016 llegaron a Europa casi 390.000 personas a través de la región mediterránea por tierra y por mar, de las cuales más de 360.000 lo hicieron por mar<sup>51</sup>. Alemania y Suecia recibieron a la mayor parte de esos migrantes y refugiados<sup>52</sup>. Estos últimos son excelentes ejemplos de expresiones

<sup>37</sup> Véase Banco Mundial: “*Uganda offers refugees a home away from home*”, 31 de agosto de 2016. Puede consultarse en: [www.worldbank.org/en/news/feature/2016/08/31/uganda-offers-refugees-home-away-from-home](http://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/08/31/uganda-offers-refugees-home-away-from-home).

<sup>38</sup> Linda Givetash: “*How have refugees boosted Uganda’s economy?*”, Foro Económico Mundial, 17 de noviembre de 2015. Puede consultarse en: [www.weforum.org/agenda/2015/11/how-have-refugees-boosted-ugandas-economy/](http://www.weforum.org/agenda/2015/11/how-have-refugees-boosted-ugandas-economy/).

<sup>39</sup> Véase OIM: *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018*.

<sup>40</sup> *Ibid.*, pág. 2.

<sup>41</sup> *Ibid.*, pág. 13.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*, pág. 14.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*, pág. 25.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*, pág. 30.

<sup>49</sup> *Ibid.*, pág. 27.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*, pág. 30.

<sup>52</sup> Véase Wesley Dockery: “*Two years since Germany opened its borders to refugees: a chronology*”, agencia de noticias Deutsche Welle, 4 de septiembre de 2017. Puede consultarse en: [www.dw.com/en/two-years-since-germany-opened-its-borders-to-refugees-a-chronology/a-40327634](http://www.dw.com/en/two-years-since-germany-opened-its-borders-to-refugees-a-chronology/a-40327634); y Timothée De Rauglaudre, traducido al inglés por Camille Raimondo: “*Sweden: refugees should be able to start over*”, *Le Journal International*, 30 de enero de 2016. Puede

positivas de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial. También debe señalarse, sin embargo, que grandes sectores de la población de muchos países de Europa han emigrado a otros continentes<sup>53</sup>. Por ejemplo, el Reino Unido figura en tercer lugar entre los países europeos con mayor población emigrada, que alcanza a casi 5 millones de personas<sup>54</sup>.

24. América del Norte es principalmente una región receptora de migrantes. En 2015 vivían en América del Norte más de 51 millones de inmigrantes<sup>55</sup>. El volumen de su población inmigrante se duplicó en los 25 años anteriores a 2015<sup>56</sup>. La gran mayoría de los inmigrantes de América del Norte proviene de América Latina y el Caribe, Asia o Europa<sup>57</sup>. Los Estados Unidos de América han experimentado niveles relativamente elevados de inmigración durante mucho tiempo, en especial de Europa, la India, México y China<sup>58</sup>. La población inmigrante del Canadá sigue aumentando considerablemente, y en 2015 alrededor del 22% de su población total había nacido en el extranjero<sup>59</sup>. El Canadá tiene procedimientos de inmigración legal comparativamente firmes que pueden servir de muy buen ejemplo para otros países<sup>60</sup>. Por esos procedimientos el Canadá admitió en 2015 a más de 270.000 nuevos residentes permanentes, la cantidad más elevada desde 2010<sup>61</sup>. También estas vías de inmigración legal constituyen expresiones positivas de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial.

25. Si bien la característica fundamental de las migraciones en América Latina y el Caribe es la emigración a América del Norte (hasta 2015 realizaron el viaje hacia el norte casi 25 millones de migrantes)<sup>62</sup>, hay también una corriente relativamente estable de ingreso de inmigrantes a la región<sup>63</sup>. Hasta 2015 llegaron a ella más de 2 millones de inmigrantes<sup>64</sup>. México, aunque es una de las mayores fuentes de emigración del mundo, se está convirtiendo también, cada vez más, en un país de acogida<sup>65</sup>. En 2015, su población nacida en el extranjero había aumentado a más de un millón de personas<sup>66</sup>. La Argentina y el Brasil también se destacan por los importantes aumentos registrados desde 2010 en sus poblaciones de inmigrantes, ya antes muy numerosas<sup>67</sup>.

### **Establecimiento de excepciones en la legislación contra el tráfico ilícito de migrantes para los actos con fundamentos humanitarios**

26. Aunque muchos países de todo el mundo tipifican como delito la ayuda a los migrantes irregulares para entrar o permanecer en su territorio y lo hacen sin asignar mayor importancia a la naturaleza humanitaria de esos actos<sup>68</sup>, en un número reducido

---

consultarse en: [www.lejournalinternational.fr/Sweden-refugees-should-be-able-to-start-over\\_a3474.html](http://www.lejournalinternational.fr/Sweden-refugees-should-be-able-to-start-over_a3474.html).

<sup>53</sup> Véase OIM: *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018* (véase la nota 39).

<sup>54</sup> *Ibid.*, pág. 69.

<sup>55</sup> *Ibid.*, pág. 82.

<sup>56</sup> *Ibid.*, pág. 82.

<sup>57</sup> *Ibid.*, pág. 83.

<sup>58</sup> *Ibid.*, pág. 85.

<sup>59</sup> *Ibid.*, pág. 85.

<sup>60</sup> Véase [www.npr.org/sections/parallels/2017/01/26/511625609/for-a-stark-contrast-to-u-s-immigration-policy-try-canada](http://www.npr.org/sections/parallels/2017/01/26/511625609/for-a-stark-contrast-to-u-s-immigration-policy-try-canada).

<sup>61</sup> *Ibid.*, pág. 86.

<sup>62</sup> *Ibid.*, pág. 82.

<sup>63</sup> *Ibid.*, págs. 79 y 80.

<sup>64</sup> *Ibid.*, pág. 81.

<sup>65</sup> *Ibid.*, pág. 79.

<sup>66</sup> *Ibid.*, pág. 79.

<sup>67</sup> *Ibid.*, pág. 80.

<sup>68</sup> Véase Provera: *The Criminalization of Irregular Migration in the European Union*.

de Estados europeos se han introducido disposiciones en sus leyes de inmigración que establecen respecto de esos delitos algún tipo de excepción por fundamentos humanitarios. Todos estos casos de excepciones por fundamentos humanitarios representan, en medidas diversas, expresiones positivas de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial. Estas excepciones se examinarán más detalladamente en un próximo informe.

### **Defensa por los Estados de los derechos de los migrantes irregulares y sus aliados morales**

27. Algunos Estados han asumido la defensa de los derechos de los migrantes irregulares y sus aliados morales. Por ejemplo, un grupo muy reducido de Estados de la Unión Europea insistió sin éxito en que se incorporara una excepción por fundamentos humanitarios obligatoria en la Directiva de la Unión Europea relativa a la ayuda a la entrada irregular, que entonces se encontraba en estado de proyecto<sup>69</sup>. Otro ejemplo excelente, a este respecto, de solidaridad internacional basada en los derechos humanos es el caso de un Estado europeo que recientemente admitió a más de 600 migrantes y solicitantes de asilo a los que otro Estado europeo había impedido desembarcar antes en su territorio. Se concedió a esos migrantes un período de residencia de 45 días, después del cual las autoridades examinarían individualmente la situación de cada uno<sup>70</sup>. Un portavoz del Ministerio del Interior ha declarado lo siguiente: “Ha sido una manera de llamar la atención a todos los países de la Unión Europea para que dejen de mirar para otro lado y se busquen soluciones conjuntas”<sup>71</sup>. Algunos Estados también han desplegado grandes esfuerzos para garantizar que el respeto de los derechos humanos de los migrantes a nivel mundial se incorpore en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

## **D. Leyes y prácticas regionales**

28. A nivel regional, algunas leyes y prácticas han contribuido en grado considerable, o al menos procuraban hacerlo en esa medida, a promover la solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial. Apoyándose en las bases establecidas por la antigua Organización de la Unidad Africana (OUA), la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana aprobó en 2015 la Declaración sobre las Migraciones (documento Assembly/AU/18(XXV)). En la Declaración la Unión Africana y sus Estados miembros asumieron el compromiso de acelerar la aplicación de regímenes de exención de visados en todo el continente y agilizar la puesta en práctica del pasaporte africano único, que expedirán los Estados miembros de la Unión Africana, con lo cual se facilitaría la libre circulación de personas en el continente. Este instrumento y sus medidas de aplicación conexas contribuyen a fomentar la solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial porque de ese modo los migrantes africanos tendrán acceso más fácil a países que no son los suyos, y esos Estados estarán obligados a acogerles en la medida que el instrumento exige.

29. La Unión Europea también ha hecho algunos esfuerzos para alentar a sus Estados miembros a colaborar en solidaridad mutua para hacer frente a lo que

<sup>69</sup> Véase Rachel Landry: “*The ‘Humanitarian Smuggling’ of Refugees: Criminal Offence or Moral Obligation?*”, serie de documentos de trabajo, núm. 119 (Centro de Estudios sobre los Refugiados de la Universidad de Oxford, 2016).

<sup>70</sup> María Martín: “*Los 630 del ‘Aquarius’ reciben un permiso especial de residencia de 45 días*”, *El País* (17 de junio de 2018). Puede consultarse en: [https://elpais.com/politica/2018/06/17/actualidad/1529260520\\_318470.html](https://elpais.com/politica/2018/06/17/actualidad/1529260520_318470.html).

<sup>71</sup> *Ibid.*

considera la crisis migratoria que afronta, y a compartir la “carga” y los beneficios de la migración entre sus miembros de manera más equilibrada que hasta ahora<sup>72</sup>. La Unión Europea también ha instituido un régimen de exención de visados dentro de sus fronteras, lo que ha beneficiado a sus ciudadanos y a otros que ya se encontraban dentro de las fronteras exteriores de la Unión<sup>73</sup>. Otros esfuerzos positivos realizados por la Unión Europea para fomentar la solidaridad internacional en favor de los migrantes son los destinados a afianzar los derechos de los menores no acompañados que se desplazan a los Estados miembros de la Unión Europea. Además de los instrumentos internacionales en vigor, como la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, la Unión Europea ha dictado medidas que impedirán el traslado de menores de uno a otro de sus Estados y disponen que los Estados miembros de la Unión Europea deben dar a los menores la oportunidad de solicitar protección una vez que han ingresado en ella<sup>74</sup>.

30. Otro ejemplo de expresión positiva de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial por un órgano regional de Europa es la decisión del Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa en un asunto planteado por la Conferencia de Iglesias Europeas (reclamación núm. 90/2013)<sup>75</sup>. En esa decisión, el Comité llegó a la conclusión de que el sistema de bienestar social del país objeto de la reclamación infringía los derechos de los migrantes indocumentados y no estaba en conformidad con el artículo 13.4 de la Carta Social Europea (derecho a la asistencia social y médica de urgencia) y su artículo 13.2 (derecho a la vivienda). Mientras que la Conferencia de Iglesias Europeas invocaba un incumplimiento de la Carta Social Europea, el gobierno respectivo adujo que la Carta Social Europea no era aplicable al caso de los inmigrantes irregulares. El Comité dictaminó que la denegación de acceso a la vivienda y de servicios de salud a los inmigrantes irregulares adultos que carecían de recursos constituía una violación de la Carta Social Europea, a saber, de sus artículos 13.4 y 13.2. El Comité llegó a la conclusión de que el gobierno respectivo debía brindar alojamiento adecuado a los migrantes adultos indocumentados, independientemente de que se les hubiera indicado abandonar el país. En coincidencia con la Conferencia de Iglesias Europeas, el Comité sostuvo que el acceso a la vivienda es una cuestión de “dignidad humana” e hizo referencia con aprobación a la jurisprudencia anterior del mecanismo de denuncia colectiva de la Carta Social Europea con respecto a la vivienda y las personas sin hogar. Esta decisión no solo constituye en sí misma un acto de solidaridad, dado que los fundamentos en que se basa parten del entendimiento de que la normativa internacional de derechos humanos garantiza los derechos humanos de todas las personas, incluidos los migrantes, sino que además establece un marco y un fundamento del deber jurídico de los gobiernos pertinentes de manifestar solidaridad internacional con los migrantes irregulares garantizándoles determinados derechos sociales.

<sup>72</sup> Ian Traynor: “*European Union plans migrant quotas forcing States to ‘share’ burden*”, *The Guardian*, 10 de mayo de 2015. Puede consultarse en: <https://www.theguardian.com/world/2015/may/10/european-commission-migrant-quota-plan-mediterranean-crisis>.

<sup>73</sup> Véase Dirección General de Migración y Asuntos de Interior de la Comisión Europea: “*Schengen, Borders and Visas*”, 2018. Puede consultarse en: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas_en).

<sup>74</sup> Véase Theresa Papademetriou: “*European Union: new rules on unaccompanied minors entering the European Union illegally*”, *Global Legal Monitor*, 9 de julio de 2014. Puede consultarse en: [www.loc.gov/law/foreign-news/article/european-union-new-rules-on-unaccompanied-minors-entering-the-eu-illegally/](http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/european-union-new-rules-on-unaccompanied-minors-entering-the-eu-illegally/).

<sup>75</sup> Véase Comité Europeo de Derechos Sociales: *Conference of European Churches v. the Netherlands*, reclamación núm. 90/2013. Puede consultarse en: [www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/processed-complaints](http://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/processed-complaints).



## E. Normas y prácticas de alcance mundial

31. Ciertas normas y prácticas de alcance mundial pueden fomentar, o han tenido el efecto de hacerlo, la solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial. Por ejemplo, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular que actualmente se está negociando puede contribuir en cierta medida a mejorar el disfrute de la solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial. Son importantes en ese sentido su marco de cooperación y la claridad de sus objetivos (como el de reducir al mínimo los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a emigrar, así como el de facilitar y flexibilizar las vías de migración regular)<sup>76</sup>.

32. Como ya se ha mencionado, varios tratados internacionales de derechos humanos garantizan determinados derechos específicamente a los migrantes, o bien a todos los seres humanos en general<sup>77</sup>. La garantía a los migrantes de los derechos que figuran en esos tratados entre Estados de todo el mundo es, en sí misma, una manifestación positiva de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial. Por ejemplo, tanto el derecho a la vida que figura en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el derecho a la vivienda enunciado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales están estipulados claramente en beneficio de los migrantes, precisamente porque esos derechos se garantizan a todas las personas. Como lo ilustra el asunto *Conferencia de Iglesias Europeas*, estas garantías de derechos que resultan de los textos pueden tener efectos importantes en la realidad de la vida de un migrante. Del mismo modo, la distinción que se establece en el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire entre los integrantes de redes organizadas de tráfico ilícito de migrantes y los agentes humanitarios que prestan asistencia a los migrantes irregulares puede ser beneficiosa para estos últimos, y lo ha sido; así ocurrió, por ejemplo, en el Canadá en el asunto *R. c. Appulonappa*<sup>78</sup>. Amparan claramente a los migrantes los derechos garantizados por la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, como el de gozar de un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado receptor en lo que respecta a la remuneración y otras condiciones de trabajo y empleo (art. 25) y el derecho a la seguridad social (art. 27).

33. La observancia por los Estados y por las demás entidades obligadas del derecho de los pueblos y las personas a la solidaridad internacional, que figura en el proyecto de declaración sobre el derecho a la solidaridad internacional (véase el documento A/HRC/35/35), contribuirá en gran medida a mejorar el disfrute de este derecho por los migrantes, incluidos los irregulares, y será un ejemplo de expresión positiva de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial. Aunque ese instrumento sigue estando todavía en estado de proyecto, es indicativo de las normas que han de alcanzarse para que la solidaridad internacional basada en los derechos humanos pueda tener una realización mucho más cabal en relación con las migraciones a nivel mundial y en otros contextos pertinentes.

<sup>76</sup> OIM, “*Global compact for safe, orderly and regular migration: zero draft*”, 5 de febrero de 2018. Puede consultarse en: [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180205\\_gcm\\_zero\\_draft\\_final.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180205_gcm_zero_draft_final.pdf).

<sup>77</sup> Véase el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, complementario de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire; véase también la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares.

<sup>78</sup> Véase <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/15648/index.do>.

## IV. Principales carencias de solidaridad internacional en relación con las migraciones a nivel mundial

34. Lamentablemente, las respuestas sociales y jurídicas de los Estados y otras entidades interesadas ante las corrientes migratorias del mundo presentan todavía muchas carencias de solidaridad internacional que a menudo presagian o provocan consecuencias profundamente negativas para los derechos humanos de los migrantes. Tales carencias se manifiestan en aspectos y situaciones sumamente variados. Se advierten importantes carencias de solidaridad internacional basada en los derechos humanos de tipo Sur-Sur o Norte-Norte desde el punto de vista geopolítico, así como internas de los países. Desde el punto de vista de su contenido temático, muchos marcos jurídicos destinados a la reglamentación de las migraciones o la protección de los migrantes, muchos de los sistemas nacionales destinados a su protección social y muchas disposiciones jurídicas para la reglamentación de la prestación de asistencia humanitaria a los migrantes están afectados por ciertas carencias de solidaridad internacional basada en los derechos humanos. Es importante señalar que ni siquiera el ámbito de la sociedad civil está exento de tales carencias: muy a menudo se observan, también en el comportamiento de ciertos elementos de la sociedad civil para con los migrantes, carencias importantes de solidaridad internacional basada en los derechos humanos. A continuación se analizará, con algunos ejemplos, cada uno de esos tipos de carencia de solidaridad internacional basada en los derechos humanos.

### A. Carencias Sur-Sur

35. En el Sur Global, es considerablemente más lo que se hace en unos países que en otros para recibir y atender a los migrantes del mundo. La proximidad geográfica, desde luego, es un factor fundamental que determina cuáles son los países que absorben más inmigrantes que otros. Sin embargo, hay otros factores –como la solidez de la economía de cada país y el grado en que su régimen migratorio es favorable– que también influyen en grado importante. Por ejemplo, el hecho de que la situación social y económica de Sudáfrica es mucho más sólida en comparación con casi todos los demás países africanos es un factor fundamental que ha atraído a la cantidad muy grande de inmigrantes que actualmente residen en ese país<sup>79</sup>. Sin embargo, la mayoría de los países africanos no hacen tanto como Uganda, Etiopía, Sudáfrica y otros para absorber migrantes (definidos en términos amplios)<sup>80</sup>. Por ejemplo, en varios países africanos (situados en las rutas de las migraciones de África a Europa) el grado de respeto y dignidad con que se trata a los migrantes dista mucho de ser brillante. Como ha comprobado la Organización Internacional para las Migraciones, por ejemplo, a lo largo de esos corredores son muy agudos los problemas de protección y las violaciones graves de derechos humanos, y comprenden muertes en el mar, en el desierto y en otros lugares de tránsito; la esclavización, la desaparición de migrantes, su explotación, abuso físico y emocional, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, la violencia sexual y de género, las detenciones arbitrarias, el trabajo forzoso, los secuestros y la extorsión; y otras violaciones de derechos humanos<sup>81</sup>. En América Latina, las nuevas corrientes de toda la región, que además se han diversificado, han dado lugar a reacciones de los países de tránsito y de destino que tienden a acentuar el control y la protección de las fronteras<sup>82</sup>. Todas las cuestiones expuestas en este párrafo apuntan a un conjunto importante de carencias en la solidaridad internacional basada en los derechos humanos que es preciso colmar con firmeza y con urgencia.

<sup>79</sup> Véase *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018*, *supra*, pág. 10.

<sup>80</sup> *Ibid.*, pág. 6.

<sup>81</sup> *Ibid.*, pág. 8.

<sup>82</sup> *Ibid.*, págs. 37 y 38.



## B. Carencias Norte-Norte

36. La misma carencia de solidaridad internacional basada en los derechos humanos existe en el Norte Global, donde un pequeño número de países suele asumir la mayor parte de la responsabilidad en cuanto a absorber las corrientes migratorias mundiales (definidas en sentido amplio), en particular las procedentes del Sur Global. A pesar de ciertas tendencias recientes en sentido contrario, países como Suecia, el Canadá, Alemania, Francia y los Estados Unidos se han destacado históricamente (cualquiera que sea su posición actual)<sup>83</sup>. Otro grupo de países, principalmente de Europa oriental, central y meridional, se han destacado por su resistencia a las presiones tendientes a que asuman su justa participación a ese respecto<sup>84</sup>. Los gobernantes de dos países de Europa oriental han llegado al extremo de alegar que la admisión de inmigrantes menguará el “carácter cristiano” y la “pureza cultural” de Europa<sup>85</sup>. El nuevo gobierno de un país de Europa meridional está aplicando una línea política cada vez más radical en contra de la inmigración<sup>86</sup>. También se han construido barreras contra los inmigrantes en muchos otros países del Norte Global, incluido un importante país de América del Norte en que un nuevo régimen populista ha venido aplicando una dura represión de la inmigración<sup>87</sup>. Pero la cuestión fundamental a este respecto es la absorción desproporcionada de corrientes migratorias, a lo largo del tiempo, por apenas un puñado de países del Norte Global. Es evidente en esto una carencia de solidaridad internacional basada en los derechos humanos que hace falta colmar mediante una mayor cooperación internacional en esta esfera.

37. Del mismo modo, dentro de la Unión Europea la distribución de responsabilidades en la gestión y la absorción de las corrientes migratorias procedentes de fuera de Europa ha sido sumamente desproporcionada, ya se la considere sobre la base del número de personas o desde el punto de vista del volumen total de recursos a disposición de los respectivos países para atender esas corrientes. También en este caso un grupo muy pequeño de Estados, al menos hasta hace muy poco tiempo, ha tendido a asumir el grueso de la responsabilidad, destacándose sobre todo Suecia y Alemania<sup>88</sup>. La

<sup>83</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas: “*International Migration Report 2015 (Highlights)*”, 2016. Puede consultarse en: [www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015\\_Highlights.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf); Chris Harris: “*Fact check: how many refugees has each European Union country taken in?*”, *Euronews*, 26 de septiembre de 2017 (véase el cuadro “*How many of the 160,000 each country took in?*”). Puede consultarse en: [www.euronews.com/2017/09/26/fact-check-how-many-refugees-has-each-eu-country-taken-in](http://www.euronews.com/2017/09/26/fact-check-how-many-refugees-has-each-eu-country-taken-in).

<sup>84</sup> Gabriela Baczyńska y Sara Ledwith: “*How Europe built fences to keep people out*”, *Reuters*, 4 de abril de 2016. Puede consultarse en: [www.reuters.com/article/us-europe-migrants-fences-insight-idUSKCN0X10U7](http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-fences-insight-idUSKCN0X10U7).

<sup>85</sup> Véase Faiola y Birnbaum: “*Pope calls on Europe’s Catholics to take in refugees*” (véase la nota 9); véase también Shaun Walker: “*Hungarian leader says Europe is now ‘under invasion’ by migrants*”, *The Guardian*, 15 de marzo de 2018. Puede consultarse en: [www.theguardian.com/world/2018/mar/15/hungarian-leader-says-europe-is-now-under-invasion-by-migrants](http://www.theguardian.com/world/2018/mar/15/hungarian-leader-says-europe-is-now-under-invasion-by-migrants).

<sup>86</sup> Véase Steve Scherer y Massimiliano Di Giorgio: “*Italy and France try to patch up migrant row, draw papal rebuke*”, *Reuters*, 14 de junio de 2018. Puede consultarse en: [www.reuters.com/article/us-europe-migrants-italy/italy-and-france-try-to-patch-up-migrant-row-draw-papal-rebuke-idUSKBN1JA1D6](http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-italy/italy-and-france-try-to-patch-up-migrant-row-draw-papal-rebuke-idUSKBN1JA1D6).

<sup>87</sup> Véase Stephen Collinson: “*United States reckons with Trump’s war on immigration*”, *CNN*, 14 de junio de 2018. Puede consultarse en: [www.cnn.com/2018/06/14/politics/donald-trump-immigration-jeff-sessions/index.html](http://www.cnn.com/2018/06/14/politics/donald-trump-immigration-jeff-sessions/index.html).

<sup>88</sup> Véase Rachael Cerrotti: “*Sweden was among the best countries for immigrants. That’s changing*”, *Public Radio International: Global Post*, 11 de septiembre de 2017. Puede consultarse en: [www.pri.org/stories/2017-09-11/sweden-was-among-best-countries-immigrants-thats-changing](http://www.pri.org/stories/2017-09-11/sweden-was-among-best-countries-immigrants-thats-changing); y De Rauglaudre (en traducción al inglés por Camille Raimondo): “*Sweden: refugees should be able to start over*” (véase la nota 55).

reciente discordia entre dos países europeos por la negativa de uno de ellos a permitir el desembarco en uno de sus puertos de mar de migrantes de la embarcación que los había rescatado después de que zozobraran ofrece una muestra elocuente, no solo de la creciente falta de solidaridad de ese gobierno en una situación de esta clase, sino también de la necesidad de una distribución de responsabilidades más clara, mejor organizada y más equitativa entre los Estados europeos en esta esfera<sup>89</sup>. Se trata de una carencia de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones que urge abordar mediante la acción y la colaboración internas de la Unión Europea. A pesar de sus limitaciones, el reciente acuerdo de 28 de junio de 2018<sup>90</sup>, concertado en Bruselas por Estados de la Unión Europea, tiene por objeto en parte compartir los beneficios y las cargas de las corrientes migratorias mundiales a Europa.

### C. Carencias en el régimen interno de los países con respecto a la protección social y jurídica de los migrantes

38. Lamentablemente, la retórica contraria a los migrantes, el populismo y la xenofobia están en auge y se han incorporado en prácticas estatales habituales de demasiados países de todo el mundo, dando origen a un endurecimiento de las actitudes, las políticas, las leyes y las prácticas en contra de los migrantes. La retórica sobre la supuesta amenaza que los inmigrantes representan para la identidad nacional se está intensificando en todo el mundo, y en algunos países incluso encuentra eco en las élites gobernantes o estas la aprovechan<sup>91</sup>. En un poderoso país de América del Norte, altos funcionarios gubernamentales han utilizado muy a menudo expresiones racistas y xenófobas en referencia a los inmigrantes y también han tendido a aplicar políticas, leyes y prácticas de extremo rigor, como la medida de separar a niños de sus padres para desalentar la inmigración irregular<sup>92</sup>, la prohibición de ingresar en su territorio impuesta a los musulmanes de ciertos países (aunque con algunas excepciones)<sup>93</sup> y los intentos de castigar a las ciudades santuario<sup>94</sup>. Esos hechos, por sí solos, son prueba de algunas de las graves carencias de solidaridad internacional basada en los derechos humanos que existen en numerosos países en relación con la gestión de las migraciones mundiales. Ello se debe a que esas leyes y políticas y esa retórica no se apoyan en un reconocimiento de nuestra común condición humana y están motivadas, no por la concepción de que cada migrante es un ser humano y un titular de derechos, sino por su consideración como integrantes de grupos amorfos a los que se presenta como una amenaza.

<sup>89</sup> Véase Steve Scherer y Massimiliano Di Giorgio: “*Italy and France try to patch up migrant row, draw papal rebuke*”.

<sup>90</sup> Véase Reuters: “*Details of European Union agreement on migration*”, 29 de junio de 2018. Puede consultarse en: [www.reuters.com/article/us-eu-summit-conclusions-migration/details-of-eu-agreement-on-migration-idUSKBN1JP0DS](http://www.reuters.com/article/us-eu-summit-conclusions-migration/details-of-eu-agreement-on-migration-idUSKBN1JP0DS).

<sup>91</sup> Véase Faiola y Birnbaum: “*Pope calls on Europe’s Catholics to take in refugees*” (véase la nota 9).

<sup>92</sup> Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH): “*United Nations experts to United States: ‘release migrant children from detention and stop using them to deter irregular migration’*”, 22 de junio de 2018. Puede consultarse en: [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23245&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23245&LangID=E).

<sup>93</sup> Véase el decreto núm. 13769, por el que se protege a la Nación contra la entrada en los Estados Unidos de combatientes terroristas extranjeros (82 Fed Reg 8977), 27 de enero de 2017. Este decreto fue modificado posteriormente, tras ser objeto de suspensión o anulación por fallos judiciales; véase el decreto núm. 13780, por el que se protege a la Nación contra la entrada en los Estados Unidos de combatientes terroristas extranjeros (82 Fed Reg 13209), 6 de marzo de 2017. Este segundo decreto, muy similar, también fue anulado por los tribunales. Sin embargo, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos lo confirmó posteriormente, aunque con ciertas limitaciones.

<sup>94</sup> Véase Reuters: “*United States Justice Department sues California over its ‘sanctuary’ laws*”, 7 de marzo de 2018. Puede consultarse en: [www.cnbc.com/2018/03/07/us-justice-department-sues-california-over-its-sanctuary-policies.html](http://www.cnbc.com/2018/03/07/us-justice-department-sues-california-over-its-sanctuary-policies.html).

39. En otras partes del mundo se encuentran similares carencias graves de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con la protección de los migrantes. En el caso de África, se ha producido en numerosos países del continente una tendencia a encarar la inmigración ante todo como una cuestión de seguridad nacional. Por ejemplo, en determinado momento un país de África oriental anunció planes para la construcción de un muro en su frontera con uno de sus países limítrofes y también dispuso la internación de todos los refugiados que se encontraban en sus ciudades en campamentos de refugiados y ordenó detenciones masivas de inmigrantes irregulares<sup>95</sup>. El Experto Independiente es consciente de las necesidades de los países de que se trata en cuanto a su seguridad; pero es preciso señalar que la aplicación de tales medidas para garantizarla puede generar graves déficit de solidaridad internacional basada en los derechos humanos. Ello se debe a que esas medidas muchas veces pueden llevar a que se asocie indebidamente a los migrantes con amenazas para la seguridad, a que sufran maltrato a manos de los agentes de ese Estado y a que se intensifiquen los obstáculos físicos y psicológicos que impiden acrecentar la conciencia de nuestra inherente pertenencia a la común condición humana.

40. También existen en todo el mundo carencias importantes de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con la garantía de los derechos sociales de los migrantes. Por ejemplo, ante las deficiencias en materia de protección social que existen en la legislación de un país de la Unión Europea, el Comité Europeo de Derechos Sociales, como ya hemos visto, dictaminó que el sistema de ese país, que no extendía el derecho a la asistencia social y médica de emergencia conforme al artículo 13 4) de la Carta Social Europea a los migrantes irregulares, estaba en infracción de sus obligaciones en virtud de esa Carta<sup>96</sup>, ya que el artículo citado da derecho a los extranjeros a recibir esa asistencia. Son beneficiarios de ese derecho a la asistencia médica y social los extranjeros que se encuentran legalmente en un país determinado pero no tienen la condición de residentes, y los que se encuentran en situación irregular. Aunque el Comité Europeo de Derechos Sociales ha afirmado que los Estados tienen la obligación de proporcionar alojamiento, alimentos, atención de emergencia y prendas de vestir a esas personas para que puedan hacer frente a situaciones de necesidad inmediata, los Estados no están obligados a aplicar a los migrantes irregulares otros niveles mínimos de protección social más amplia, como las disposiciones de garantía de ingresos<sup>97</sup>. Lo mismo sucede en muchos otros Estados que han establecido regímenes amplios de protección social, como los que comprenden el derecho a la educación, la atención de la salud, vivienda adecuada y empleo, que se limitan a los nacionales y a determinadas categorías de inmigrantes. Por ejemplo, es muy común en el Oriente Medio y en el Asia sudoriental que muchos inmigrantes tengan dificultades para acceder a los servicios de protección social, lo que a veces se vincula en parte con prácticas abusivas en la contratación de trabajadores migratorios<sup>98</sup>. Además, los requisitos de documentación oficial para obtener esos tipos de protección social ponen a los inmigrantes irregulares en situación particularmente vulnerable, ya que deben hacer frente a la pobreza y la discriminación al hacer valer sus derechos sociales y económicos (véanse los documentos A/68/333 y A/71/285).

<sup>95</sup> Véase Unión Africana: “*Evaluation of the African Union migration policy framework for Africa*”.

<sup>96</sup> Comité Europeo de Derechos Sociales: *Conferencia of European Churches v. the Netherlands*, reclamación núm. 90/2013, decisión sobre el fondo adoptada el 1 de julio de 2014 (véase la nota 75).

<sup>97</sup> Véase Consejo de Europa, Comité Europeo de Derechos Sociales, Conclusiones XIV-1, Reino Unido, pág. 845. Conclusiones XIII-4, Exposición sobre la interpretación en relación con el artículo 13, págs. 54 a 57. Conclusiones XIV-1, Países Bajos, pág. 598. Conclusiones XV-1, Islandia, pág. 417.

<sup>98</sup> Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, “*Asia-Pacific Migration Report 2015: migrants’ contributions to development*”. Puede consultarse en: [www.unescap.org/sites/default/files/SDD%20AP%20Migration%20Report%20v6-1-E.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/SDD%20AP%20Migration%20Report%20v6-1-E.pdf).

## D. Carencias en la sociedad civil

41. En contraste con la tendencia más notoria y celebrada de la sociedad civil, de actuar como baluarte de defensa de los derechos humanos en relación con las migraciones mundiales, algunos elementos de ella pueden actuar en ciertos casos en formas que tienden a frustrar los derechos humanos, incluido el derecho a la solidaridad internacional que se propone. Tal tendencia se ha puesto de manifiesto ampliamente en todo el mundo por organizaciones o turbas movilizadas contra los inmigrantes. Por ejemplo, la organización Defend Europe y otras similares han recurrido a versiones capciosas sobre participación de organizaciones no gubernamentales en el tráfico ilícito de migrantes para desatar un combate contra las organizaciones no gubernamentales humanitarias que manifiestan solidaridad internacional basada en los derechos humanos rescatando del mar a migrantes en peligro de muerte<sup>99</sup>. La operación de Defend Europe con su buque contra los inmigrantes se puso en marcha con el propósito de perturbar activamente a esas organizaciones en su esfuerzo por expresar de ese modo solidaridad internacional con los migrantes del mundo. Aunque Defend Europe se vio obligada a desistir de su misión cuando esta fue perturbada por “antifascistas”, después habría de cantar victoria alegando que algunos Estados de la región del Mediterráneo ya habían realizado lo que ellos se proponían<sup>100</sup>. Defend Europe sigue actuando, “con algunos activistas de extrema derecha dispuestos a recurrir a la violencia abierta”<sup>101</sup>. Lo que es más, “también se están movilizandopoderosos partidos políticos de extrema derecha y están surgiendo organizaciones parapoliciales e incluso paramilitares” para atacar a “quienes actúan en solidaridad con los refugiados y los migrantes”<sup>102</sup>. Ciertas organizaciones de la sociedad civil, como las de la “derecha alternativa”, se oponen a toda forma de solidaridad con los migrantes y a la protección de sus derechos fundamentales<sup>103</sup>. También se han realizado campañas muy destacadas en contra de las expresiones de solidaridad con los migrantes, ataques contra ciertas organizaciones no gubernamentales y pretensiones de que se estaba defendiendo a Europa de los migrantes y refugiados<sup>104</sup>. El hecho es inquietante a tal punto que en algunos países se han organizado particulares y grupos de personas para patrullar las fronteras nacionales o capturar a los migrantes irregulares<sup>105</sup>. En un país de África, como también en otros lugares, a pesar de los esfuerzos de muchos gobiernos para impedirlo, se producen a menudo agresiones a los migrantes por individuos o turbas para atacarlos, mutilarlos o asesinarlos<sup>106</sup>. Todos estos casos son graves carencias de solidaridad internacional —causadas por actos de organizaciones retrógradas de la sociedad civil— que es preciso abordar de manera más eficaz mediante una acción local e internacional especial.

<sup>99</sup> Véase Liz Fekete, Frances Webber y Anya Edmond-Pettitt: “*Humanitarianism: the unacceptable face of solidarity*” (Londres, Institute of Race Relations, 2017).

<sup>100</sup> Véase Maya Oppenheim: “*Defend Europe: far-right ship stopping refugees ends its mission after a series of setbacks*”, *The Independent*, 21 de agosto de 2017. Puede consultarse en: [www.independent.co.uk/news/world/europe/defend-europe-far-right-ship-stop-refugees-mediterranean-end-mission-c-star-setbacks-migrant-boats-a7904466.html](http://www.independent.co.uk/news/world/europe/defend-europe-far-right-ship-stop-refugees-mediterranean-end-mission-c-star-setbacks-migrant-boats-a7904466.html).

<sup>101</sup> Fekete, Webber y Edmond-Pettitt: “*Humanitarianism*”, pág. 31.

<sup>102</sup> *Ibid.*, pág. 32.

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> *Ibid.*, págs. 34 y 35.

<sup>105</sup> Véase Viceland, “*We met the vigilantes patrolling the US-Mexico border*”, 6 de marzo de 2018. Puede consultarse en: [www.vice.com/en\\_ca/article/kzpj7v/we-met-the-vigilantes-patrolling-the-us-mexico-border](http://www.vice.com/en_ca/article/kzpj7v/we-met-the-vigilantes-patrolling-the-us-mexico-border); y Csaba Tibor Toth: “*Volunteers and vigilantes watch over refugees in Hungary*”, Deutsche Welle, 28 de agosto de 2015. Puede consultarse en: [www.dw.com/en/volunteers-and-vigilantes-watch-over-refugees-in-hungary/a-18677868](http://www.dw.com/en/volunteers-and-vigilantes-watch-over-refugees-in-hungary/a-18677868).

<sup>106</sup> Véase Dapo Akinrefon y otros: “*Xenophobic attacks: efforts to stop killings in S-Africa not working — FG*”, *The Vanguard*, 18 de mayo de 2018. Puede consultarse en: [www.vanguardngr.com/2018/05/991733/](http://www.vanguardngr.com/2018/05/991733/).

## V. Despliegue abusivo de solidaridad internacional en relación con las migraciones a nivel mundial

42. A pesar de las numerosas prácticas positivas de solidaridad internacional basada en los derechos humanos que se han comentado, también ha habido lamentablemente muchos casos y situaciones en que la solidaridad internacional (en particular, entre Estados) se ha desplegado, o bien se ha utilizado, en formas abusivas que no protegen los derechos humanos de los migrantes a nivel mundial. Así, la solidaridad internacional (definida como unidad de propósito y de acción) se ha expresado a veces en formas que perjudican los derechos humanos y configuran un abuso de la solidaridad. En esta sección se examinarán seguidamente ejemplos de casos y situaciones en que se ha producido ese tipo de “instrumentalización” de la solidaridad internacional<sup>107</sup>.

43. Han ocurrido muchos casos y situaciones de este tipo como consecuencia de la aplicación de la “agenda de prevención” de la Unión Europea en relación con las migraciones mundiales, en particular a través del Mar Mediterráneo. Como ha señalado con acierto una especialista, esta agenda “procura impedir que los migrantes alcancen las costas para poder iniciar su viaje marítimo [a través del Mediterráneo]; busca incentivar a los migrantes para que recurran a vías legales y, a la vez, disuadirles de embarcarse utilizando medidas de seguridad”<sup>108</sup>. Como también observa, “este programa está dirigido principalmente a la cooperación con terceros países, otros medios legales, y una forma de disuasión que se trata de garantizar intensificando la vigilancia de las fronteras”<sup>109</sup>. En América del Norte se encuentran otros casos y situaciones en que la solidaridad internacional se ha instrumentalizado en formas que tienen por efecto la violación de derechos de los migrantes de todo el mundo, a través de las presiones de un Estado poderoso de la región para que otro Estado limítrofe restrinja el tránsito de migrantes centroamericanos a través del territorio del segundo; y el regreso “voluntario” de migrantes de sus Estados “anfitriones” a sus países de origen, por presiones o coerción y la cooperación (muchas veces incentivada) de estos últimos<sup>110</sup>.

44. El Plan de Acción Conjunto de la Unión Europea y un país situado en el límite entre Europa y Asia para frenar el flujo de migrantes a la Unión Europea es uno de los efectos de la aplicación de la agenda de prevención de la Unión Europea. Según un estudio, en virtud del acuerdo, firmado el 29 de noviembre de 2015, la Unión Europea proporcionará 3.000 millones de euros al país en cuestión para gestionar la situación de los migrantes y los refugiados en su territorio, con el fin de evitar que esas personas lleguen a los países de la Unión Europea<sup>111</sup>. De conformidad con el Plan de Acción Conjunto, ese país tendrá a su cargo el patrullaje marítimo y la aplicación de las restricciones en las fronteras a fin de gestionar el flujo de migrantes y refugiados hacia Europa, combatir la trata de personas y la falsificación de pasaportes y devolver a los migrantes a sus países de origen si no cumplen los requisitos de los refugiados, convirtiéndose así en un “muro de contención” contra lo que la Unión Europea considera una avalancha de refugiados hacia su territorio<sup>112</sup>. El propósito evidente de la Unión Europea al firmar el acuerdo se manifiesta en el informe de 10 de febrero de 2016, publicado por la Comisión Europea sobre los progresos realizados

<sup>107</sup> Véase Allsopp, “Contesting fraternité” (véase la nota 7).

<sup>108</sup> Véase Basaran, “Saving lives at sea” (véase la nota 6).

<sup>109</sup> *Ibid.*

<sup>110</sup> Véase, por ejemplo, Rodrigo Domínguez-Villegas y Victoria Rietig: “Migrants deported from the United States and Mexico to the northern triangle: a statistical and socioeconomic profile” (Washington, DC, Migration Policy Institute, 2015).

<sup>111</sup> Véase Biblioteca del Congreso, Centro de Investigaciones Jurídicas Mundiales: “Refugee Law and Policy in selected countries” (Turquía), 2016. Puede consultarse en: [www.loc.gov/law/help/refugee-law/turkey.php](http://www.loc.gov/law/help/refugee-law/turkey.php).

<sup>112</sup> Véase *EU/Turkey 2015 Joint Action Plan*, 29 de noviembre de 2015.

por el país en cuestión en la aplicación del Plan de Acción Conjunto<sup>113</sup>. Entre las conclusiones y recomendaciones que figuran en el informe está la de que el país asociado necesita, entre otras cosas, “lograr progresos significativos en la prevención de las salidas irregulares de migrantes y refugiados desde su territorio”<sup>114</sup>.

45. Si bien la Unión Europea y el país de que se trata tienen derecho, desde luego, a colaborar y actuar con solidaridad mutua en lo relativo a las migraciones mundiales, y aunque los Estados de la Unión Europea gozan de ciertos derechos soberanos (no absolutos) a efectos de limitar el ingreso en su territorio, “el espíritu con que se elaboró este Plan de Acción Conjunto, con el propósito de limitar la entrada de migrantes a la Unión Europea”, en tiempos de apremiante necesidad<sup>115</sup>, resulta perturbador desde el punto de vista de la protección de la solidaridad internacional en el esfuerzo por proteger a los migrantes del mundo y sus derechos humanos. Es así porque cerrar la puerta a los migrantes de ese modo en momentos en que se encuentran en situaciones desesperadas no promueve la protección de sus derechos humanos, y probablemente pone en peligro esos derechos, ya que las demás vías de entrada en Europa son escasas y azarosas. Además, como bien ha señalado un estudioso, aunque el país asociado de la Unión Europea merece elogios en la situación actual por albergar una de las poblaciones de refugiados y migrantes más numerosas del mundo, hay razones serias para la preocupación por la situación que allí impera en materia de derechos humanos. Por ejemplo, en febrero de 2018 el Comité Europeo de Derechos Sociales emitió una declaración en la que exhortó a ese país a proteger los derechos de los migrantes y los refugiados a raíz del estado de emergencia que había declarado<sup>116</sup>. Así pues, cabe objetar este acuerdo, en cierta medida, como ejemplo de una aplicación de solidaridad internacional en relación con las migraciones mundiales que menoscaba, o al menos puede hacerlo, la protección de los derechos humanos de los migrantes a nivel mundial.

46. Los intentos de la Unión Europea y los realizados por Estados europeos en forma individual para actuar solidariamente con un país de África septentrional con el fin de frenar el flujo de migrantes a la región de la Unión Europea son otro ejemplo de aplicación de la solidaridad internacional en relación con las migraciones a nivel mundial que lesiona, o al menos puede lesionar, los derechos humanos de los migrantes. Por ejemplo, a cambio de financiación, “las autoridades en este país asolado por conflictos han firmado y aplicado ahora una serie de acuerdos de ese tipo con países de la Unión Europea”<sup>117</sup>. Esos acuerdos no suelen destacar, o ni siquiera mencionan, la protección de los derechos humanos de los migrantes en términos significativos<sup>118</sup>. Por su parte, la Unión Europea ha adoptado al menos siete programas diferentes en el marco del Fondo fiduciario de emergencia de la Unión Europea para la estabilidad y para abordar las causas profundas de la migración irregular en África, todos ellos dirigidos a ese país<sup>119</sup>. La Unión Europea alega que

<sup>113</sup> Véase Comisión Europea: *EU-Turkey joint action plan: implementation report*, 10 de febrero de 2016, COM (2016) 85 final, anexo 1.

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> Véase Elizabeth Collett: “*The paradox of the European Union-Turkey refugee deal*”, Instituto de Política Migratoria, 2016. Puede consultarse en: [www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal](http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal).

<sup>116</sup> Véase [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2018-0091&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2018-0091&language=EN).

<sup>117</sup> Véase, por ejemplo, el memorando de entendimiento entre Italia y Libia de 2 de febrero de 2017; véase también Anja Palm: “*The Italy-Libya memorandum of understanding: the baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?*”, Istituto Affari Internazionali, 2 de octubre de 2017. Puede consultarse en: <http://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe/>.

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> Véase Comisión Europea: “*EU Emergency trust fund for Africa: Libya*”. Puede consultarse en: [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/libya\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/libya_en).



los programas forman parte de sus esfuerzos de cooperación internacional tendientes a expresar su solidaridad con los migrantes a nivel mundial a fin de prevenir emergencias humanitarias en el mar, poner fin a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes y asegurar el desarrollo de la capacidad de las autoridades en el país en cuestión<sup>120</sup>. Sin embargo, estos programas tienden a acentuar el criterio centrado en las medidas de control que caracteriza la cooperación de la Unión Europea con el país de que aquí se trata en lo que respecta a las migraciones a nivel mundial; es decir, su objetivo de frenar el flujo de migrantes que tratan de llegar a Europa cruzando el Norte de África y el Mar Mediterráneo. El hecho ampliamente conocido de que los derechos humanos de los migrantes han sido violados gravemente en ese país, y siguen siéndolo, hace que el objetivo de estos acuerdos destinados a impedir que los migrantes partan de allí para entrar en Europa resulte perturbador desde el punto de vista de los derechos humanos<sup>121</sup>. De ese modo, lamentablemente, la aplicación de la solidaridad internacional ha dado lugar en este caso a violaciones de los derechos humanos de los migrantes a nivel mundial<sup>122</sup>.

47. Como ya se ha expuesto, bajo la presión de un poderoso país de América del Norte, un país vecino ha ejecutado un plan de vigilancia de sus fronteras para cerrarlas a los centroamericanos que huyen de la violencia de las pandillas y de graves privaciones económicas en sus propios países, para impedirles llegar a ese país vecino del norte que es el destino que la mayoría de ellos aspira a alcanzar<sup>123</sup>. Ese país sirve ahora como primera línea de defensa contra esos migrantes para su poderoso vecino. Sin embargo, ese plan de disuasión no ha evitado la corriente de migrantes centroamericanos a ambos países y solo ha hecho que su viaje hacia el país más poderoso resultase mucho más peligroso, comprometiendo varios de sus derechos humanos, entre ellos los derechos a la vida, a la dignidad y a la libertad<sup>124</sup>.

48. Si bien todos los Estados tienen derecho (dentro de ciertos límites) a administrar sus fronteras en la forma que estimen conveniente, es indudable que esa soberanía no es absoluta. La gestión y el control de las fronteras no puede llevarse a cabo en forma que ponga en peligro algunos de los derechos humanos más fundamentales de los migrantes a nivel mundial, como su derecho a la vida y a la dignidad. Aunque son los propios migrantes, en todo el mundo, quienes asumen determinados riesgos al embarcarse en tales travesías peligrosas, el Experto Independiente considera que la agravación de ese riesgo por las leyes, políticas y prácticas de los países de origen, de tránsito o de destino hasta el punto de poner en peligro sus derechos fundamentales constituye claramente una violación de la normativa internacional de los derechos humanos.

## VI. Conclusiones y recomendaciones para una reforma basada en los derechos humanos

**49. En el presente informe, el Experto Independiente ha examinado muchas de las cuestiones que afectan a la solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con la actual situación mundial en materia de migraciones.**

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> Véase Amnistía Internacional: “*Libya’s dark web of collusion: abuse against Europe-bound refugees and migrants*” (Londres, 2017). Puede consultarse en: [www.amnesty.org/download/Documents/MDE1500372014ENGLISH.pdf](http://www.amnesty.org/download/Documents/MDE1500372014ENGLISH.pdf).

<sup>122</sup> Véase ACNUDH: “*Libya must end ‘outrageous’ auctions of enslaved people, United Nations experts insist*”, 30 de noviembre de 2017. Puede consultarse en: [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22475&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22475&LangID=E).

<sup>123</sup> Véase Azam Ahmed: “*Step by step on a desperate trek by migrants through Mexico*”, *New York Times*, 8 de febrero de 2016. Puede consultarse en: [www.nytimes.com/2016/02/08/world/americas/mexico-migrants-central-america.html](http://www.nytimes.com/2016/02/08/world/americas/mexico-migrants-central-america.html).

<sup>124</sup> *Ibid.*

Habida cuenta de la relevancia y la importancia que tienen en nuestra época tanto la solidaridad internacional basada en los derechos humanos como las migraciones mundiales, y en particular la necesidad imperiosa de proteger a los migrantes a nivel mundial contra las violaciones graves y generalizadas de sus derechos humanos en todo el mundo, es preciso que los Estados, la sociedad civil y otras partes interesadas acrecienten muy considerablemente sus esfuerzos para abordar los problemas planteados en el presente informe. El papel central de la Asamblea General para garantizar que se siga este camino preferente es de la máxima importancia. El Experto Independiente confía en que esta augusta asamblea estará a la altura del desafío, en particular velando por la aprobación y la aplicación firme del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, y su revisión si fuera necesaria.

50. A la luz de lo que antecede, el Experto Independiente formula a los Estados y otras entidades interesadas las siguientes recomendaciones fundamentales:

a) **Reajustar las actitudes:** en casi todos los países hace falta modificar con urgencia las actitudes predominantes en lo social y lo jurídico sobre las migraciones a nivel mundial. Como ha señalado un dirigente mundial, en lugar de ver en los migrantes “una amenaza a nuestra comodidad”, todos los países, la sociedad civil y los pueblos deben colaborar aún más estrechamente para asegurar el respeto de la dignidad y los derechos humanos de los migrantes a nivel mundial, y crear un entorno social y jurídico que los aprecie como “personas cuya experiencia vital y cuyos valores pueden aportar mucho al enriquecimiento de nuestra sociedad”<sup>125</sup>;

b) **Ampliar y celebrarla solidaridad en favor de los migrantes:** las expresiones positivas de solidaridad internacional basada en los derechos humanos por elementos de la sociedad civil, ciudades y otras administraciones locales, Estados y organizaciones regionales, así como en el plano mundial, deberían acentuarse, ampliarse, recibir otros apoyos y celebrarse de forma más general como un imperativo en favor de los derechos humanos y como actos humanitarios que salvan la vida de miles de migrantes a nivel mundial; se debería velar por que sean tratados con la dignidad que les corresponde; y promover la integración mundial, el desarrollo y la justicia;

c) **Establecer de manera urgente vías para la migración regular:** corresponde instar firmemente a los Estados de todo el mundo que aún no las han creado a que lo hagan con urgencia para contribuir a aliviar las presiones que impulsan a los migrantes, a nivel mundial, a desplazarse en forma irregular. El Experto Independiente se complace en ver que este problema fundamental de solidaridad internacional basada en los derechos humanos probablemente se aborde en cierta medida en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, que actualmente se negocia;

d) **Ampliar las actuales vías de migración regular:** se alienta firmemente a los Estados que ya han creado vías para la inmigración regular en sus territorios a que dicten leyes y adopten otras medidas para garantizar una ampliación considerable del número de migrantes mundiales recibidos por esas vías. El Experto Independiente también ve con satisfacción que esta cuestión podría abordarse, en cierta medida, en el Pacto Mundial;

e) **Hacer más eficaz el mecanismo de la Unión Europea para la solidaridad interna:** es preciso que los Estados de la Unión Europea se esfuercen más por aplicar en forma eficaz y equitativa sus mecanismos internos para la

<sup>125</sup> Véase Steve Scherer y Massimiliano Di Giorgio: “*Italy and France try to patch up migrant row, draw papal rebuke*”.



solidaridad en la distribución y gestión de los migrantes del mundo que buscan entrar en la zona de la Unión Europea. El Experto Independiente acoge con satisfacción la intensificación de los esfuerzos que se han hecho a este respecto, incluido el acuerdo alcanzado en Bruselas el 28 de junio de 2018;

f) **Deslegitimar el extremismo y el antagonismo populista contra los migrantes a nivel mundial:** en consonancia con sus obligaciones en virtud de los artículos 4 y 7 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, los Estados, deberían realizar mayores esfuerzos (dentro de los límites que impone el derecho de todas las personas a la libertad de expresión y de asociación) para desalentar y deslegitimar el extremismo y el antagonismo y la retórica populistas contra los migrantes. Esos males son profundamente contrarios a los valores de la solidaridad internacional basada en los derechos humanos y contradicen el proyecto de declaración sobre el derecho a la solidaridad internacional;

g) **Poner fin a los esfuerzos por externalizar las fronteras continentales, o modificarlos:** deberían desalentarse firmemente los esfuerzos que buscan externalizar las fronteras de entidades continentales o regionales a otros continentes y regiones mediante la adopción de acuerdos internacionales que por su naturaleza tienden a menoscabar, en vez de fortalecerlos, los derechos humanos y la dignidad de los migrantes. Tales acuerdos tienden a causar importantes violaciones de los derechos humanos; son contrarios al espíritu de la solidaridad internacional basada en los derechos humanos; y contradicen la letra del proyecto de declaración sobre el derecho a la solidaridad internacional.