



DOCUMENTO DE TRABAJO 5

Indicadores de derechos humanos para migrantes y sus familias

Pablo Ceriani Cernadas

Michele LeVoy

Lilana Keith

Abril 2015



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development



Centre for International
Migration and Development
a joint operation of GIZ and the
German Federal Employment Agency



REGERINGSKANSLIET

Government Offices
of Sweden



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



WORLD BANK GROUP

La serie de documentos de trabajo de KNOMAD difunde la labor en curso realizada en el contexto de la Asociación Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo (KNOMAD, por sus siglas en inglés). KNOMAD, que es un centro mundial de conocimientos y experiencia técnica en la formulación de políticas sobre migración y desarrollo, tiene como objetivo crear y sintetizar conocimientos y pruebas multidisciplinares; generar una gama de opciones de políticas para responsables de formular políticas sobre migración, y brindar asistencia técnica y creación de capacidad para proyectos piloto, evaluación de políticas y recopilación de datos.

KNOMAD cuenta con el respaldo de un fondo fiduciario de múltiples donantes establecido por el Banco Mundial. El Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ), el Ministerio de Justicia, Migración y Política de Asilo de Suecia, y la Agencia Suiza de Desarrollo y Cooperación (SDC), son las entidades que efectúan contribuciones al fondo fiduciario.

Las opiniones expresadas en el presente estudio no representan las del Banco Mundial ni las de las entidades patrocinadoras.

Todas las preguntas deben dirigirse a KNOMAD@worldbank.org. Los documentos de trabajo y varios otros recursos de KNOMAD sobre migración están disponibles en www.KNOMAD.org.

Indicadores de derechos humanos para migrantes y sus familias *

Pablo Ceriani Cernadas, Michele LeVoy y
Lilana Keith †

Extracto

Los migrantes están expuestos a cotidianas y sistemáticas violaciones de sus derechos humanos. El marco internacional de derechos humanos reconoce todos los derechos humanos a todos los migrantes, sin discriminación, salvo en unas pocas instancias, de alcance limitado, relacionadas con participación política y libertad de movimiento. Ha sido inadecuada, sin embargo, la atención prestada a la recopilación sistemática de información cuantitativa y cualitativa que permita medir los impactos sociales y humanos de la migración y de las políticas sobre migración. El presente documento de trabajo de KNOMAD pone de manifiesto que el uso de indicadores sobre los derechos humanos de los migrantes puede facilitar y hacer efectivo realizar el seguimiento del avance y el cumplimiento de obligaciones jurídicas legales; que la observancia de los derechos de los migrantes es un instrumento esencial para la integración social en sociedades multiculturales, y que los indicadores sobre derechos de los migrantes promueven una formulación de políticas basada en datos empíricos. En el estudio se proporciona un instrumento práctico para que gobiernos de todos los niveles y otros interesados clave avancen hacia la consecución de objetivos de desarrollo a través de la protección de los derechos humanos de los migrantes.

Palabras clave: Migración, indicadores de derechos humanos, derechos de los migrantes, migración de mano de obra no calificada, acceso a la educación, acceso a la salud, derecho al trabajo decente y políticas de migración basada en evidencias

* El presente estudio fue producido por el Grupo de Trabajo Temático sobre Derechos de los Migrantes y Aspectos Sociales de la Migración de KNOMAD. KNOMAD es dirigido por Dilip Ratha, el Grupo de Trabajo Temático es presidido por William Gois (Foro sobre Migrantes de Asia), con Pía Oberoi (OACDH), Rhea Saab/Kerry Neil (UNICEF) y el coordinador de la Secretaría de KNOMAD, Hanspeter Wyss. Se recibieron valiosas contribuciones de Michele Leighton y Ryszard Cholewinski (OIT), y de Carolina Hernández (OACDH). Los autores agradecen a los participantes de la reunión de expertos de OACDH/KNOMAD llevada a cabo los días 8 y 9 de abril de 2014 en Ginebra, diversos funcionarios de la OACDH, la UNICEF, la OIT y el Banco Mundial, así como las dos personas de referencia anónimas, por sus comentarios sobre borradores anteriores. Este estudio refleja, asimismo, comentarios recibidos a través del proceso de examen a cargo de profesionales independientes de KNOMAD.

† Pablo Ceriani Cernadas forma parte del Comité de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, y de la Universidad Nacional de Lanús (UNLA), Argentina; Michele LeVoy y Lilana Keith integran la Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Inmigrantes Indocumentados (PICUM).

Índice

Extracto	iii
1. Introducción.....	1
1.1 Discriminación en materia de acceso a la educación, al cuidado de la salud y a un trabajo decente.....	2
1.2 Importancia de los datos precisos para políticas de migración basadas en datos empíricos ..	3
1.3 Estructura del documento	5
1.4 Mensajes clave.....	6
2. Finalidad de los indicadores.....	7
3. Indicadores ilustrativos.....	9
3.1. Introducción.....	9
3.2. Indicadores sobre no discriminación e igualdad de trato.....	13
3.3. Derecho a la educación.....	17
3.4. Derecho a la salud.....	23
3.5. Derecho a un trabajo decente	32
4. Consideraciones metodológicas para la selección de indicadores	42
4.1 Indicadores cuantitativos versus cualitativos	42
4.2 Indicadores específicos del contexto	43
4.3 Disponibilidad y fuentes de datos.....	43
4.4 Consecuencias éticas y relativas a los derechos humanos	47
5. Ejemplos de recopilación y análisis de datos sobre migración y derechos de los migrantes.....	48
5.1 Estimaciones sobre el número de migrantes en situación irregular	48
5.2 Datos desglosados sobre niños migrantes.....	51
5.3 Certeza de que todos los migrantes, sea cual fuere su situación, sean inscritos en el Registro Civil.....	53
5.4 Registro de datos estructurados sobre integración y discriminación.....	55
5.5 Recopilación de datos desglosados para revelar desigualdades en materia de salud	56
5.6 Seguimiento de presupuestos para mejorar la rendición de cuentas	57
5.7 Análisis de la discriminación contra los migrantes resultante de la gestión de los datos	58
Referencias.....	59
Anexo 1	
Iniciativas para implementar el marco conceptual y metodológico de indicadores de derechos humanos elaborado por la OACDH a nivel regional, nacional y local	62
Anexo 2	
Estado actual de la metodología de elaboración de indicadores sobre derechos humanos.....	66

1. Introducción

En todas partes del mundo, los migrantes están expuestos a cotidianas y sistemáticas violaciones de sus derechos humanos. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sra. Navi Pillay, ha hecho hincapié, a lo largo de todo su mandato, en la especial vulnerabilidad de los migrantes frente a la discriminación, la explotación y el abuso, y ha destacado repetidamente la importancia del régimen internacional de derechos humanos para proteger a los migrantes¹. No obstante las percepciones en contrario, el marco internacional de derechos humanos — que abarca derechos civiles, económicos, sociales y culturales, así como las normas internacionales de trabajo de la OIT — establece que todos los migrantes poseen todos los derechos humanos, sin discriminación, salvo en unos pocos casos limitados relacionados con participación política y libertad de movimiento². En muchas regiones y contextos nacionales, tratados regionales sobre derechos humanos, así como la legislación nacional y disposiciones constitucionales, prevén niveles de protección similares para todas las personas, sea cual fuere su situación en cuanto a residencia o condición migratoria³.

No obstante, el “derecho a tener derechos” de los migrantes es cuestionado continuamente, en especial cuando la situación de esas personas en cuanto a residencia o condición migratoria, es irregular, y los migrantes son objeto, sistemáticamente, de discriminación y violaciones de derechos humanos. En el contexto del control de la migración los migrantes pueden ser objeto de verificaciones de identidad, privación de libertad y deportación en condiciones que pueden infringir una serie de derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales⁴. Cortes de justicia y órganos de seguimiento internacionales y regionales de derechos humanos han concluido en reiteradas ocasiones que el proceso relativo a la duración y a las condiciones de detención relacionada con la inmigración viola derechos humanos de los migrantes, inclusive la prohibición de que se les inflijan tratos inhumanos y degradantes, y su derecho a no ser objeto de privación arbitraria de su libertad⁵. No obstante, en todas las regiones del mundo los migrantes son sistemáticamente privados de libertad con fines de inmigración⁶. Los migrantes pueden

¹ Véase, por ejemplo, la Declaración del Grupo Mundial sobre Migración referente a los derechos humanos de los migrantes en situación irregular, adoptada por las autoridades del Grupo Mundial sobre Migración el 30 de septiembre de 2010 en Ginebra (cuando la Sra. Pillay presidía dicho grupo); discurso pronunciado en la reunión de alto nivel de la OACDH sobre Migración y Derechos Humanos: Hacia el Diálogo de alto nivel sobre migración internacional y desarrollo, Ginebra, 4 de septiembre de 2013 (disponible en:

<http://www.unmultimedia.org/tv/unifeed/2013/09/geneva-migration/>).

² El informe de la OACDH sobre gobernanza mundial se encuentra en:

http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_Report.pdf

³ En este marco, por situación de migración o residencia se entiende la situación administrativa que tiene la persona en el país, por lo cual incluye la situación de residencia (migrante irregular o regular, o ciudadano), sus condiciones de vida (por ejemplo vinculación con determinada relación o empleo) y la duración de la residencia.

⁴ Véanse, por ejemplo, informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, incluido el Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Migrantes (2012, 2011). Véase también UNICEF, Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, PICUM, Universidad Nacional de Lanús (2013), “Derechos humanos de adolescentes y jóvenes indocumentados”. Una versión abreviada de ese estudio se publicará como parte de una publicación de próxima aparición del Grupo Mundial de sobre Migración (2014).

⁵ En http://www.detention-in-europe.org/index.php?option=com_content&view=article&id=316&Itemid=214 se encontrarán sentencias pertinentes de la Corte Europea de Derechos Humanos en materia de detención por inmigración.

⁶ Véase, por ejemplo, la publicación mensual International Detention Monitor, de la Coalición Internacional contra la Detención.

estar expuestos a situaciones de separación familiar a causa de detención, deportación y discriminación en el contexto de sistemas de protección infantil (en que sus hijos, aunque no sea para estos lo más conveniente, son a veces sometidos a sistemas de cuidado alternativo debido la pobreza de su familia o a prejuicios contra los migrantes, y no a preocupaciones sobre protección de los hijos menores), y disfrutaban de escasas oportunidades de migración de la familia. Aun el derecho a la vida de los migrantes a veces corre peligro, en virtud, por ejemplo, de la aplicación coercitiva de prácticas de control de fronteras e inmigración que pueden poner en peligro vidas y limitar o rehusar el acceso a la justicia en casos de violencia perpetrada por la Policía o por funcionarios de servicios de fronteras o de inmigración, traficantes, empleadores, caseros o concubinos.

El ejercicio de derechos sociales vinculados con el acceso a ciertos servicios, como los de educación, salud, alojamiento o protección social, se ve restringido en muchos países para los migrantes en función de su situación de migración o residencia⁷. En general, la prestación de servicios universales se ve afectada por modelos políticos y económicos que califican ese derecho en función de criterios tales como contribuciones financieras (programas tributarios, de salud y de seguridad social, pagos directos por servicios); situación en materia de seguro de salud, ciudadanía y residencia⁸. La transferibilidad de derechos y, en especial, de derechos sociales, suele ser limitada. Como consecuencia, los migrantes con dependientes, que trabajan en empleos escasamente remunerados, y quienes se hallan en una situación irregular o de indocumentación son los más expuestos a las restricciones más considerables en materia legal, de políticas y prácticas.

1.1 Discriminación en materia de acceso a la educación, al cuidado de la salud y a un trabajo decente

La educación — un derecho universalmente reconocido como dotado de un invaluable potencial humano y social — es esencial para combatir los ciclos generacionales de pobreza y discriminación, ya que empodera a las personas económica y socialmente marginadas. No obstante, aun en países desarrollados hay niños a quienes se niega la admisión en los colegios y se les priva de educación debido a la situación de migración o residencia de sus padres (UNICEF 2012).

La salud — intrínsecamente vinculada con el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y con el goce de todos los demás derechos — es otro ejemplo de la amplitud de la brecha entre un derecho y su goce efectivo. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el hecho de que muchos Estados carecen de la capacidad necesaria para proporcionar servicios de salud suficientes que permitan a todas las personas comprendidas en su jurisdicción disfrutar de los más altos estándares asequibles de salud, y que puede ser necesario que los Estados elaboren en forma progresiva políticas y servicios de salud.

⁷ Véase, por ejemplo, Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes (2012, 2011).

⁸ Véase, por ejemplo, restricciones recientes al acceso a servicios de cuidado de la salud en España: Legido-Quigley, H. y otros (2013:1977), y Relator Especial sobre el Derecho de Todos al Goce del más Alto Estándar Asequible de Salud Física y Mental (2013:12-13).

No obstante, al hacerlo tienen la obligación de no discriminar, lo cual constituye un aspecto inherente a la médula del derecho; sean cuales fueren los servicios disponibles, todas las personas deben tener acceso a ellos, sin discriminación. Sin embargo, en muchos países los migrantes sufren restricciones de acceso a centros, bienes y servicios de salud pública⁹, y suelen experimentar condiciones sociales vinculadas con una salud insatisfactoria, tales como condiciones de vida y de trabajo inadecuadas, que los ponen en una situación aún más desventajosa.

A los trabajadores migrantes y a sus familias suele privárseles del derecho a condiciones de trabajo y oportunidades de empleo decentes, lo que constituye otro desafío importante para sus países de origen, tránsito y destino en cuanto a asegurarles derechos y oportunidades de empleo positivas. En muchos países la legislación laboral nacional impone discriminaciones a los trabajadores migrantes, pese a las normas internacionales que deberían aplicarse por igual a todos los trabajadores, sea cual fuere su condición. Muchos obtienen salarios inferiores al estándar respectivo y trabajan en condiciones penosas, son excluidos de planes de protección social, se les priva de libertad de asociación y derechos de negociación colectiva, y padecen discriminación general (OIT 2010:71-81). Los trabajadores migrantes enfrentan obstáculos significativos para reivindicar los derechos que poseen cuando su permiso de residencia o de trabajo depende de un único empleador o de un único empleo, o cuando trabajan irregularmente. Las políticas que vinculan a los trabajadores migrantes con un solo empleador o con determinado cargo y los privan de justicia cuando sus derechos laborales son violados en regímenes de empleo irregular facilitan la explotación, porque permiten despedir a los trabajadores y exponen a los indocumentados a un riesgo de deportación que se hace efectivo si impugnan condiciones de explotación laboral (OIT 2010:99-100).

1.2 Importancia de los datos precisos para políticas de migración basadas en datos empíricos

Es frecuente que las políticas de migración y las políticas públicas se elaboren sobre la base de supuestos generales, a menudo erróneos, sobre migración¹⁰. Un error de percepción común es que no es práctico asegurar los derechos humanos de *todos* los migrantes, lo cual daría lugar a un extraordinario aumento del número de migrantes en situación irregular. Esa suposición está vinculada, a veces, con percepciones erróneas sobre el número de migrantes y el número de los que se encuentren en situaciones irregulares; sobre las razones que llevan a las personas a migrar, y sobre el uso, por los migrantes, de servicios públicos. Las restricciones sistemáticas de derechos son favorecidas, en ocasiones, por responsables de la formulación de políticas que, con el fin de reducir la migración irregular, tratan de generar un entorno hostil para la residencia irregular.

Abundan, al mismo tiempo, los ejemplos de ciudades, regiones y países que logran proteger diversos derechos civiles, económicos, culturales, políticos y sociales de *todos* los migrantes¹¹, y son escasas las

⁹ Véase, por ejemplo, Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Salud (2013:12-14).

¹⁰ Véase, por ejemplo, la evolución de la política de migración en el Reino Unido, que está restringiendo en forma creciente el acceso al cuidado de la salud, la vivienda, las cuentas bancarias y la justicia para los migrantes, a fin de crear un “entorno hostil” para los migrantes indocumentados (p. ej., Travis 2013).

¹¹ Véase, por ejemplo, OACDH (2012a), Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes (2013: 81), Secretario General de las Naciones Unidas (2013).

pruebas de que la migración irregular aumente o disminuya en virtud de políticas que proporcionen o reduzcan el acceso de migrantes al goce de derechos. La realidad es, más bien, que la prevalencia de migrantes que residen en forma irregular ha estado vinculada con la escasez de canales de migración regular y con la imposición de restricciones a quienes migran a través de esos canales, tales como vincular su permiso de residencia a determinado empleo o relación personal¹².

La migración es impulsada por crecientes desigualdades entre países, falta de trabajo remunerado, decente, y de seguridad humana en los países de origen, así como discriminación y violaciones de derechos humanos, y por la creciente demanda de trabajadores que ganen altos y bajos salarios en los países de destino. Suelen citarse vínculos lingüísticos, culturales, sociales e históricos con un país como las principales razones por las que se opta por emigrar a cierto país no a otro¹³. Se ha comprobado que, en promedio, los migrantes utilizan servicios públicos (incluidos aquellos a los que tienen derecho) en menor medida que los nacionales y que, en general, contribuyen positivamente al desarrollo y al crecimiento económico; es decir que su contribución a la economía y a las finanzas públicas es mayor que el costo que ellos generan¹⁴.

En los últimos años se han registrado considerables avances en materia de datos en la esfera de la migración y el desarrollo. No obstante, la recopilación y el análisis de datos se han centrado principalmente en cuestiones tales como remesas y fondos y flujos mundiales de los migrantes, y en la obtención de los datos necesarios para el control de la migración, tales como la creación de grandes bases de datos para almacenar datos personales (y biométricos) de personas a las que se hayan otorgado visas, que hayan presentado solicitudes de asilo, y de personas aprehendidas por ingreso y permanencia irregulares en Europa¹⁵. No se ha prestado adecuada atención a la recopilación metódica de información cuantitativa y cualitativa para medir los impactos sociales y humanos de la migración y de las políticas de migración, ni a los vínculos entre los derechos humanos y el desarrollo humano de los migrantes, sus familias y sus sociedades de origen, tránsito y destino. A esto se agrega que la información disponible no está siendo usada adecuadamente por los Gobiernos en sus actividades de formulación de políticas o para hacer frente a percepciones erróneas comunes y sensibilizar sobre los impactos positivos de la migración y de los migrantes, no en último término en lo referente a los resultados locales en materia de desarrollo.

¹² Proyecto de Investigación "Clandestino", *Migración indocumentada: Contando lo incontable. datos y tendencias en Europa*. Comisión Europea, DG de Estudio, Sexto Programa Marco, Prioridad 8: Apoyo Científico a Políticas.

¹³ Véase, por ejemplo, OIT (2010:18); Médicos del Mundo (2013).

¹⁴ Véase, por ejemplo, ICF GHK & Milieu Ltd para la Comisión Europea (2013: 202-204); Moreno Fuentes, F.J. y M. Bruquetas Callejo (2011); Gordon, I. y otros (2009, 11:14)

¹⁵ La Unión Europea tiene varios sistemas de datos de gran escala para la gestión de la migración y el asilo, incluido el sistema "Eurodac", de comparación de impresiones dactilares de solicitantes de asilo y de ciertas categorías de migrantes irregulares (para facilitar la aplicación del Reglamento II de Dublín, que permite determinar el país de la Unión Europea (UE) responsable de examinar una solicitud de asilo); el Sistema de Información sobre Visas (SIV), que permite a los Estados Schengen intercambiar datos sobre visas, y el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR). También se están elaborando un Sistema de Entrada y Salida (SES) destinado a registrar a los nacionales de países no pertenecientes a la UE que entran en el territorio de la UE y salen de él, y un Programa de Viajeros Registrados (RTP) para agilizar el cruce de fronteras por viajeros preseleccionados o "de buena fe", basado en verificaciones de identidad y portones de cruce de fronteras automatizados.

En este contexto la elaboración de indicadores de derechos humanos para los migrantes representará una importante contribución al objetivo de promover una mayor labor de formulación de políticas sobre migración y derechos de los migrantes basada en datos empíricos. Se facilitará, así, un análisis más adecuado de los impactos de las políticas públicas y de migración en los resultados experimentados por los migrantes, sus familias, y sus sociedades de origen, tránsito y destino. Hacerlo dará lugar a un mejoramiento de esas políticas y promoverá una más amplia aceptación de la migración por una mayor parte del público. Los Estados y otros protagonistas podrán poner de manifiesto los beneficios sociales y de desarrollo que se logran asegurando la efectiva observancia de derechos humanos de todos, incluidos los migrantes, en un período crítico de la elaboración del marco de las Naciones Unidas sobre el desarrollo posterior a 2015¹⁶. Esa labor, basada en diversas fuentes de datos claramente diferenciadas, promoverá también mejoras en materia de recopilación y análisis de datos de distintos protagonistas, así como la creación de alianzas, reconociendo las funciones complementarias de las entidades gubernamentales, de servicios públicos, de aplicación del derecho, académicas y no gubernamentales. Ese proceso de recopilación de datos de múltiples interesados, respaldado por actividades de capacitación, puede contribuir a mejorar los procesos de planificación y evaluación de políticas, en beneficio de todos. Además, un marco de indicadores específicos para los derechos humanos de los migrantes será útil para delinear con claridad y hacer frente a una discriminación de la magnitud de la que suelen experimentar los migrantes en virtud de su situación de migración y de residencia. El marco de indicadores de derechos de los migrantes da cabida a indicadores que se desagregan o focalizan de otro modo para revelar los impactos de la discriminación en los resultados por situación, así como los aplicables a todos los migrantes.

La meta consiste, pues, en que el marco de indicadores se convierta en un instrumento práctico para gobiernos de todos los niveles y para otros protagonistas clave, a fin de avanzar hacia objetivos de desarrollo a través de la protección de los derechos humanos de los migrantes. En el marco se destacarán las intersecciones y los vínculos inherentes a la relación entre reconocimiento efectivo de derechos y desarrollo, y se promoverá el consenso en torno a parámetros de referencia clave. Además de servir como instrumento de seguimiento de la observancia, los indicadores proporcionarán orientación concreta sobre medidas que puedan adoptarse progresivamente para aplicar planes de desarrollo sostenibles y eficaces asegurando derechos de los migrantes y políticas y programas basados en derechos humanos.

1.3 Estructura del documento

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) ha producido una guía general para la elaboración de indicadores de derechos humanos, basada en un amplio examen de la bibliografía especializada¹⁷. El marco conceptual y metodológico de la OACDH ya ha sido puesto en práctica por

¹⁶ En los debates sobre el marco de desarrollo posterior a 2015 se insta cada vez más a realizar, respecto de las intersecciones entre migración y desarrollo, un análisis basado en mayor medida en derechos. Véase, por ejemplo, Equipo de Trabajo del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de Desarrollo Posterior a 2015 de las Naciones Unidas (2012).

¹⁷ OACDH (2012:5).

varios agentes institucionales internacionales, entidades regionales, incluida la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), gobiernos nacionales y entidades de nivel local, incluidas organizaciones no gubernamentales. Algunas de esas iniciativas se describen en el Anexo 1.

En consecuencia, en el presente documento se usa el marco de la OACDH como principal base metodológica. El documento se basa en algunos textos adicionales clave en los que se han preparado indicadores para respaldar la elaboración de políticas y realizar el seguimiento de la observancia de derechos humanos, incluidos derechos laborales, y asimismo, en gran medida, en el modelo de la OACDH (véase, en el Anexo 2, información adicional sobre la metodología utilizada)¹⁸. La estructura del documento comprende cuatro secciones. En la primera se amplía el análisis sobre el propósito perseguido a través de la elaboración de indicadores. En la segunda se presenta un marco ilustrativo de indicadores referentes a los derechos humanos de los migrantes, con fines de análisis y adaptación según el contexto, y específicamente en lo referente a la no discriminación y la igualdad de trato, el derecho a la educación, el derecho a la salud y el derecho a un trabajo decente. En la tercera se analizan algunas preocupaciones metodológicas clave específicamente pertinentes para los migrantes y se examinan preguntas específicas en torno a fuentes de información, para usarlas como indicadores. En la cuarta se proporcionan varios ejemplos de recopilación de datos sobre migración y derechos de los migrantes, tomados de todas partes del mundo, por diferentes interesados. Se incluye también, en el Anexo 2, un breve examen comparativo de los textos clave, para presentar el estado de situación en lo referente a la metodología pertinente para la elaboración de indicadores de derechos humanos de los migrantes y para proporcionar antecedentes para la metodología utilizada y explicarla (p. ej., el marco conceptual, el proceso estructural e indicadores de resultados).

1.4 Mensajes clave

1. **Los indicadores de los derechos humanos de los migrantes facilitan y permiten realizar el seguimiento del avance hacia el cumplimiento de obligaciones jurídicas y la observancia de las mismas.** Los indicadores que miden derechos de los migrantes, junto con las buenas prácticas, identifican pasos que es preciso que den los Estados para respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de los migrantes y sus familias, ayudar a realizar el seguimiento del avance hacia esas metas y ayudar a los obligados a conocer y cumplir sus obligaciones frente a migrantes. Tales indicadores ayudan también a la sociedad civil a realizar seguimientos y a hacer efectiva la responsabilidad de los obligados.
2. **La observancia de los derechos de los migrantes es un instrumento esencial para alcanzar objetivos de desarrollo humano y política pública, en especial los referentes a integración social en sociedades multiculturales.** Los indicadores que miden derechos de los migrantes ayudan a los Estados y a otros protagonistas a percibir los beneficios sociales y de desarrollo que supone la observancia de los derechos humanos de todas las personas, incluidos los migrantes, y los efectos negativos a que da lugar la restricción de derechos. Ello debería reflejarse también en el marco de la Agenda global para el desarrollo de las Naciones Unidas después de 2015.

¹⁸ Aunque la guía de la OACDH recién se publicó en 2012, los indicadores se han venido elaborando desde 2005.

- 3. Los indicadores de derechos humanos referentes a los migrantes promueven una formulación de políticas basada en datos empíricos.** Ellos proporcionan instrumentos adaptables para analizar los impactos de las políticas públicas en los migrantes, sus familias y sociedades de origen, tránsito y destino, mejorando así las políticas. Promueven mejoras en materia de recopilación y análisis de datos, así como la cooperación, dados los papeles cruzados y complementarios del sector público, los servicios públicos, las instituciones que velan por el imperio del derecho, las entidades de trabajadores y patronales, las organizaciones académicas o confesionales y los organismos no gubernamentales. Ese proceso de formulación de políticas basado en datos empíricos puede también reducir o impedir la xenofobia.

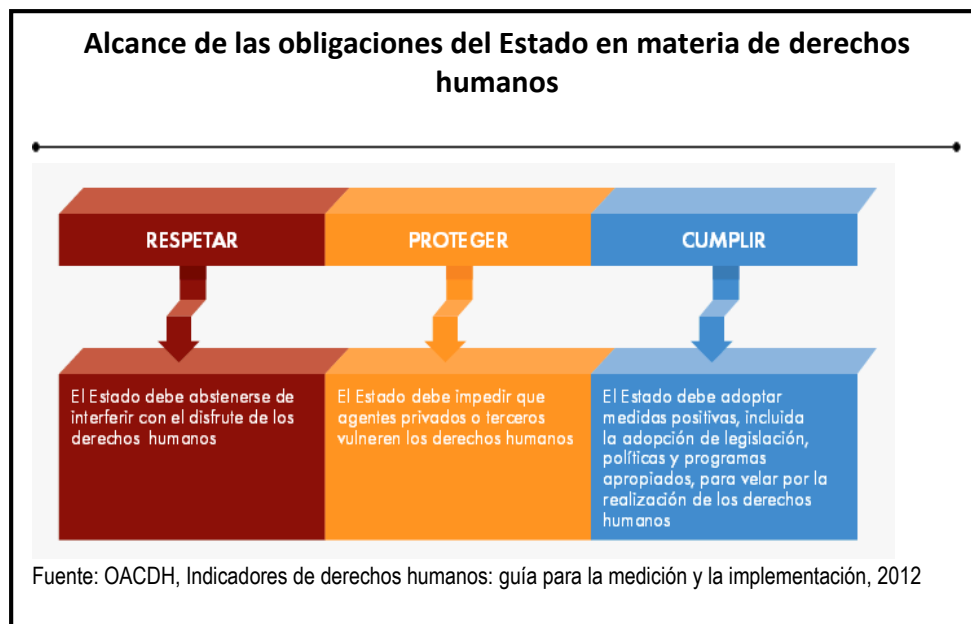
2. Finalidad de los indicadores

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha definido los indicadores sobre derechos humanos como “información específica sobre el estado o las condiciones de un objeto, acontecimiento, actividad o resultado

- que pueda relacionarse con normas y estándares de derechos humanos;
- que aborde y refleje principios y preocupaciones sobre derechos humanos, y
- que pueda usarse para evaluar y realizar el seguimiento de la promoción e implementación de derechos humanos.” (OACDH 2012: 16)

El uso de indicadores para el seguimiento de la observancia de instrumentos de derechos humanos ha sido una práctica común en el Sistema de las Naciones Unidas; existen diversas disposiciones sobre información estadística y referencias a la misma o que incluyen indicadores o parámetros de referencia en los diferentes tratados y Comentarios Generales de los órganos de los tratados (OACDH 2012:24-25). También la Organización Internacional del Trabajo ha elaborado amplios indicadores en relación con el trabajo decente (OIT 2012).

La OACDH ha hecho hincapié en que los indicadores proporcionan instrumentos prácticos para dar carácter operativo a obligaciones de observancia de derechos humanos en forma de leyes, políticas y prácticas y para realizar el seguimiento de su implementación (OACDH 2012:2). Los indicadores sirven para concretar las obligaciones, positivas y negativas, de *respetar*, *proteger* y *observar* derechos humanos, que recaen sobre los Estados.



Los indicadores pueden también contribuir a la desagregación de obligaciones inmediatas y progresivas referentes a derechos económicos, sociales y culturales. El modelo elaborado por el grupo de trabajo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para examinar los informes nacionales concebidos en el Protocolo de San Salvador, que identifica *indicadores* y *signos de progreso*, cumple ese propósito en especial, y contribuye al establecimiento de prioridades de mediano plazo y a su seguimiento y evaluación a mediano plazo (CIDH 2008).

Los indicadores han sido también un instrumento clave en la esfera del desarrollo internacional, para medir el desarrollo y el progreso mundial y nacional hacia la consecución de objetivos prioritarios, siendo los más notables los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Aunque no están basados específicamente en disposiciones sobre derechos humanos y en la observancia del marco de derechos humanos, existen semejanzas entre indicadores de desarrollo e indicadores de derechos humanos, ya que los vínculos entre observancia de los derechos humanos y desarrollo son evidentes (OACDH 2012:19-20; CIDH 2008:20-21). El marco de desarrollo de las Naciones Unidas posterior a 2015 brinda una oportunidad decisiva para fortalecer el análisis de los vínculos entre migración internacional, desarrollo y derechos humanos, por ejemplo, a través de la elaboración de ciertos indicadores para captar los impactos en el desarrollo de la observancia de los derechos de los migrantes, así como los efectos negativos a que da lugar la restricción de esos derechos. Se lograría así integrar objetivos e indicadores específicos de los migrantes en las metas del programa de desarrollo de las Naciones Unidas posterior a 2015 y elaborar y respaldar el uso de indicadores de derechos humanos referentes a los migrantes para medir el progreso en la consecución de esas metas y objetivos.

Además, los indicadores de derechos humanos pueden ser un instrumento útil para detectar la discriminación. En contraste con el uso de indicadores de desarrollo que han sido criticados porque se focalizan en agregados mundiales y promedios nacionales que frecuentemente han ocultado o pasado por alto desigualdades (UNICEF 2013:7), el uso de indicadores de derechos humanos desagregados

revela discriminación y desigualdad. Cuando un grupo (o más bien grupos) experimentan discriminación persistente y sistemática, la elaboración de un conjunto de indicadores de derechos humanos específicamente concebidos para migrantes (y luego desagregados por situación de migración o de residencia, así como por edad, sexo, género, empleo, sector, etc.) contribuirá a superar más eficazmente los estratos de obstáculos que impiden a los migrantes gozar de sus derechos en las esferas jurídica y de políticas, y en la práctica.

Junto con ejemplos de buena práctica en materia de protección y reconocimiento de derechos, los indicadores específicos de derechos de los migrantes serán una oportuna e importante contribución para el objetivo de desmitificar y hacer tangibles y concretas las medidas requeridas y paulatinamente posibles para que los Estados aseguren la protección de los derechos humanos de los migrantes y sus familias. Los indicadores fortalecerán las capacidades de los obligados de conocer sus obligaciones en relación con los migrantes y sus familias y los vínculos existentes entre protección de derechos humanos y resultados de desarrollo positivos. Adaptados en forma adecuada al contexto, los indicadores ayudarán a planificar y evaluar políticas, incluida la elaboración de estrategias encaminadas a proteger, respetar y observar derechos en consonancia con sus obligaciones y con otros objetivos de políticas específicos en esferas conexas. En especial si se elaboran y difunden en asociación con interesados clave, incluidos protagonistas gubernamentales de todos los niveles, instituciones de derechos humanos y otras entidades de supervisión, los indicadores constituirán un instrumento práctico para un mejor seguimiento de la situación de los migrantes en materia de derechos humanos y para mejorar el proceso de elaboración de políticas basado en datos empíricos. Un factor clave consistirá en lograr un compromiso institucional sobre implementación y seguimiento, al igual que la movilización y la creación de capacidad de diversos interesados de mantener la conexión con la base de instrumentos y pruebas. La base de pruebas podría también ayudar a hacer comprender mejor al público en general la situación de la migración y de los migrantes, y así contribuir a hacer frente a actitudes contrarias a los migrantes y xenofóbicas.

3. Indicadores ilustrativos

3.1. Introducción

El uso de indicadores de derechos humanos para medir el reconocimiento, la protección y la efectiva realización de los derechos de los migrantes puede encaminarse a alcanzar varios fines, como los siguientes:

1. Comparar el nivel de realización de derechos humanos entre:
 - a. Migrantes en diferentes países de tránsito y de destino, para conocer mejor el impacto de la política de migración y otras políticas públicas en las condiciones de vida de los migrantes;
 - b. Migrantes y nacionales que viven en el mismo país;

- c. Grupos de migrantes, por sexo, edad, origen étnico, origen nacional, situación de migración o residencia y otras condiciones sociales.
2. Analizar políticas de migración y políticas públicas conexas sobre temas tales como protección y desarrollo infantil, trabajo y empleo, protección social, economía, cuidado de la salud y educación;
3. Identificar cambios de políticas o prácticos en relación con migrantes en general, y con determinados grupos de migrantes: niños, trabajadores domésticos, trabajadores migrantes que reciben salarios bajos y medianos en ciertos sectores (por ejemplo agricultura, construcción, pesca, minería), mujeres migrantes, migrantes de orígenes étnicos o nacionales específicos, migrantes en situación irregular, etc.;
4. Elaboración de programas de integración basados en derechos, interculturales, encaminados a asegurar un desarrollo humano equitativo a todos los miembros de la sociedad;
5. Medición del carácter progresivo o regresivo de los derechos de los migrantes y de sus familias a lo largo del tiempo;
6. Seguimiento de las mejoras en el cumplimiento de la obligación de cada Estado referente a los derechos humanos de los migrantes, por parte de organismos de las Naciones Unidas y otros mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos.

Los indicadores ilustrativos propuestos en el presente estudio están encaminados a medir específicamente una selección de algunos de los derechos humanos de los migrantes. Es importante señalar que los gobiernos de los Estados y otros interesados deberían incluir esos tipos de indicadores en los mecanismos generales de seguimiento de los derechos humanos. A ese respecto el principio de no discriminación es un indicador transversal clave en materia de derechos humanos. En el contexto de la OEA, por ejemplo, el compromiso de los Estados de informar periódicamente sobre la realización de derechos sociales (educación, trabajo decente, cuidado de la salud, seguridad social) debe incorporar transversalmente la situación de diferentes grupos comprendidos en la esfera de los criterios prohibidos, de acuerdo con el principio de no discriminación (OEA, 2011 2013).

La situación de los migrantes en todo el mundo puede incluirse en lo que la OEA ha denominado “desigualdad estructural”. Al examinar el indicador transversal de la no discriminación, la OEA ha hecho hincapié en lo siguiente:

“El punto de partida que debe considerarse es el de la situación de desigualdad estructural experimentada en la región por vastos sectores sociales, como los mencionados en los Estándares, a saber: mujeres, pueblos indígenas, afroamericanos, inmigrantes en situación irregular, y considerar, con respecto a cada Estado parte, los grupos y sectores que puedan padecer situaciones de grave desigualdad que condicionen o limiten la posibilidad de que ejerzan sus derechos sociales. Una vez identificados los sectores tradicionalmente discriminados en relación con el acceso a derechos específicos, es necesario que el Estado Parte defina, antes

de la formulación de políticas en la esfera social, qué sectores requieren atención prioritaria (por ejemplo los constituidos por residentes de determinada región geográfica del país, o por las personas pertenecientes a determinado grupo étnico o de edades) y establezca medidas especiales o diferenciadas para fortalecer y garantizar sus derechos en la implementación de sus políticas y servicios sociales.” (OEA 2011)

Análogamente, en el contexto de los debates acerca de indicadores del programa de las Naciones Unidas sobre el desarrollo posterior a 2015 se ha hecho hincapié en que al elaborar indicadores hay diferentes vías para incluir a grupos sociales en condiciones vulnerables, incluidos los migrantes. El principio de no discriminación respalda la conclusión de que se necesitan estadísticas sistemáticas sobre igualdad racial y de género, derechos de los niños, los migrantes y las personas con discapacidades, así como estadísticas sobre otros grupos sociales en riesgo de exclusión. Un enfoque consiste en preparar una lista independiente de indicadores para cada grupo o para grupos de interés conexos, siguiendo una lista estándar de temas, como la que se da en los ODM. Esos indicadores pueden ser adaptados más flexiblemente a las necesidades y prioridades de cada grupo. Una alternativa consiste en diseñar indicadores para cada grupo dentro de cada tema en una lista conjunta, consolidada. Un tercer enfoque consiste en establecer una meta independiente para un grupo dentro de una lista única y diseñar para cada meta un conjunto de indicadores que pueda basarse en los otros temas pero adaptado y limitado a prioridades para ese grupo (Equipo de tareas del Sistema de las Naciones Unidas en relación con el programa de las Naciones Unidas sobre el desarrollo posterior a 2015, 2013:28).

Teniendo en cuenta lo que antecede, y como se prevé que la iniciativa de KNOMAD con respecto a los derechos y a la dimensión social de la migración sea tan concisa y concreta como resulte posible, los indicadores se proponen según el siguiente esquema:

- Por una parte, los indicadores que aquí han de describirse están directamente relacionados con la situación de los migrantes, centrándose la atención en el derecho a la educación, el derecho a la salud y los derechos relacionados con el trabajo decente.
- Por otra parte, aunque en el presente estudio se incluyen unos pocos indicadores sobre el principio de no discriminación, se recomienda que esos indicadores – una vez definidos tras un debate en profundidad a cargo de expertos- sean complementados por otros indicadores generales sobre derechos humanos que ya hayan sido elaborados. Los indicadores de la OACHD (2012) y de la OEA (2008) sobre el derecho a la educación y el derecho al cuidado de la salud, así como los indicadores de la OEA sobre el derecho al trabajo y el derecho a constituir e integrar sindicatos, a través del principio de no discriminación, son mecanismos clave ya existentes para evaluar derechos de los migrantes. A saber, ambas técnicas –indicadores específicos sobre derechos de los migrantes e indicadores referentes a determinado derecho humano o a un principio de derechos humanos- pueden medir en forma complementaria el impacto de las políticas de migración y otras políticas conexas en la situación de los migrantes y de sus familias.
- Los indicadores propuestos son ejemplos ilustrativos que deberían ser adaptados como corresponda para darles cabida en el contexto de su aplicación, a fin de que sean un instrumento práctico para la elaboración de políticas.

- Los indicadores propuestos deberían concebirse como vínculos complementarios ilustrativos entre derecho, política, medidas y resultados de la aplicación, y entre diferentes facetas de determinado tema. En otras palabras, para comprender determinado tema suele ser necesario examinar los resultados relacionados con varios indicadores diferentes.

Una dificultad adicional en el caso de los indicadores sobre derechos de los migrantes — que se considera además, en la sección 4 del presente estudio — consiste en hallar la manera de medir la realización de los derechos de los migrantes en situación de migración o residencia irregular, considerando el hecho de que en los datos gubernamentales generalmente no se tiene en cuenta a esta categoría. El Grupo de Trabajo sobre Derechos Humanos, Migración e Igualdad de Género del Grupo Mundial de Migración ha destacado recientemente que el programa posterior a 2015 podría asegurar una desagregación sistemática de indicadores por situación de migración o residencia correspondientes a áreas focales pertinentes, para medir el progreso de los grupos de migrantes en situación menos favorable a través de la identificación de la discriminación estructural (GT del GMM 2014). Aunque más abajo se sugieren algunos indicadores para hacer frente a ese desafío, también es necesario considerar en forma creativa amplias y heterogéneas fuentes de datos para medir en forma más general el progreso de los migrantes en situación desventajosa.

En general se carece de datos importantes sobre diferentes aspectos relacionados con la situación de los migrantes. En muchos países, como lo demuestra el estudio de antecedentes que se acompaña sobre la situación de los migrantes en Argentina (Cortés 2014), generalmente se carece de información clave sobre indicadores más generales o para comprender mejor los indicadores disponibles, tales como:

- ❖ Fecha de llegada y duración de la residencia, complementadas por indicadores periódicos sobre condiciones de trabajo, educación y salud;
- ❖ Situación de migración o residencia¹⁹, complementado por indicadores tales como condiciones de trabajo, acceso a la educación y servicios de salud.

Además, los indicadores deberían ser integrados con información crucial sobre políticas y prácticas de migración existentes en cada país, incluida la siguiente:

- datos sobre categorías de residencia y su alcance jurídico y práctico;
- vías para modificar la situación de migración o residencia dentro del país de destino (de situación de migrante regular a regular; de temporal a permanente, etc.) sobre la base de las relaciones de trabajo, los lazos familiares, la duración de la residencia, u otros factores;
- tipo de obstáculos para regularizar la situación de migración o residencia;
- prácticas discriminatorias referentes al acceso a oportunidades de trabajo.

¹⁹ En este marco, por situación de migración o residencia se entiende la situación administrativa que tiene la persona en el país, por lo cual incluye su situación de residencia (migrante irregular o regular, o ciudadano), sus condiciones de vida (por ejemplo, las vinculadas con determinada relación o empleo) y la duración de la residencia.

Esos datos comprenderían información sumamente útil para explicar los indicadores, en especial los de resultados.

Además, en algunos casos para elaborar y evaluar indicadores de derechos de los migrantes puede ser necesario considerar otros indicadores de derechos humanos. Por ejemplo, una evaluación del derecho a la educación y al cuidado de la salud de niños migrantes o hijos de padres migrantes requeriría tener en cuenta temas tales como las condiciones de trabajo de sus padres, que podrían estar modeladas también por su situación de migración o residencia o por el sector en el que trabajan, las posibilidades de recibir un permiso de residencia y de trabajo, así como la amplitud de los derechos laborales reconocidos por la ley, entre otras cuestiones.

En la sección siguiente, antes de presentar un conjunto de indicadores ilustrativos de los derechos a la educación, el cuidado de la salud y el trabajo decente, se introduce brevemente un conjunto de indicadores basado en el principio de no discriminación.

3.2. Indicadores sobre no discriminación e igualdad de trato

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de las Naciones Unidas ha manifestado que los derechos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) “se aplican a todas las personas, incluidos no nacionales, tales como refugiados, solicitantes de asilo, personas apátridas, trabajadores migrantes y víctimas de tráfico internacional de personas, cualquiera sea su condición jurídica y su documentación” (2009:30). En relación, específicamente, con los trabajadores migrantes, el Comité observó en su Observación General n.º 18 sobre el derecho al trabajo que el principio de no discriminación, tal como se enuncia en el Artículo 2(2) del PIDESC y en el Artículo 7 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares” (CITDM), “debería aplicarse en relación con oportunidades de empleo para trabajadores migrantes y sus familiares” (2006: 6, párrafo 18). En relación con la discriminación contra no ciudadanos, el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial ha señalado que un trato diferencial basado en la situación de ciudadanía o migración será discriminatorio si los criterios para esa diferenciación no se aplican conforme a un fin legítimo y no son proporcionales a la consecución de ese fin (2004:4). La prohibición contra la discriminación consagrada por el Artículo 2(2) del Pacto no está sujeta a una realización progresiva ni a la disponibilidad de recursos, sino que se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca todos los ámbitos de discriminación internacionalmente vedados (Comité de DESC 1999:33).

Análogamente, el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño ha hecho hincapié en que los Estados deberían asegurar que en el contexto de la migración todos los niños tengan iguales derechos que los niños nacionales a gozar de derechos económicos, sociales y culturales y a obtener servicios básicos, sea cual fuere la situación de migración o residencia propia o la de sus padres, debiendo la legislación enunciar expresamente esos derechos. Se insta de manera categórica a los Estados a que, al hacerlo, reformen de modo expeditivo aquellas de sus leyes, políticas y prácticas que impidan que los niños afectados por la migración y sus familiares — en especial, los que estén en situación irregular — tengan acceso efectivo a servicios y beneficios, tales como cuidado de la salud,

educación, beneficios de seguridad social a largo plazo y asistencia social, o que los discriminen (Comité sobre los Derechos del Niño 2012:86).

Pese a la claridad de los estándares internacionales sobre los derechos humanos de los migrantes, la situación de nacionalidad o de migración o residencia son causales tenidas en cuenta en muchos países para imponer obstáculos irrazonables a la efectiva realización de esos derechos básicos. Además, es posible que los migrantes estén sujetos — por disposición de la ley o en la práctica — a restricciones adicionales debido a su origen étnico, edad y género, entre otras condiciones sociales.

Además, imponer a instituciones de servicios sociales y del mercado de trabajo tales como autoridades de inspección laboral, que apliquen mecanismos de control de la migración constituye una política discriminatoria, dado que en muchos países los funcionarios públicos tienen la obligación de detectar y denunciar luego infracciones administrativas cometidas únicamente por determinado grupo social: el de los migrantes. Esos tipos de políticas de control de la migración pueden tener un impacto negativo sobre los migrantes, que tendrían temor de tratar de usar servicios sociales y de otro tipo, y sobre los funcionarios, que, quizá, apliquen restricciones más severas o condiciones desiguales para hacer efectivos derechos básicos, como los de educación, cuidado de la salud y derechos laborales.

El principio de no discriminación cumple un papel clave en el marco jurídico internacional de los derechos humanos y en la medición de la realización de los derechos humanos de integrantes de grupos en situaciones vulnerables, como los migrantes. Por lo tanto, aunque no se propondrán indicadores de no discriminación en cada una de las secciones referentes a los derechos seleccionados (por ejemplo educación y no discriminación), más abajo se proponen algunos indicadores básicos generales²⁰ destinados a reunir información contextual referente a políticas, legislación, prácticas y cifras reales relacionadas con niveles de igualdad/discriminación en la sociedad del país de destino en que hayan de examinarse derechos de los migrantes.

²⁰ Algunos de esos indicadores se basan en CIDH (2008) y en OACDH (2012).

Indicadores ilustrativos sobre no discriminación e igualdad y migración

	Igualdad ante la ley	Discriminación contra migrantes realizada por actores públicos o privados, que anule o dificulte la realización del principio de igualdad de derechos sociales	Lucha contra el racismo y la xenofobia
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inclusión del principio de igualdad y no discriminación en la Constitución, incluso basado en la nacionalidad. ▪ Ratificación por el Estado de tratados internacionales básicos sobre derechos humanos y sus protocolos, tales como DESC, CDN, la Convención Internacional sobre toda forma de discriminación racial, la Convención sobre Eliminación todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la CITDM ▪ Ratificación de los Convenios de la OIT n.º 100, 111 y 143 ▪ Prohibición legal de restricción de derechos sociales basada en fundamentos prohibidos, tales como nacionalidad y situación de migración o residencia ▪ Legislación antidiscriminación que incluya la situación de nacionalidad y migración o residencia entre los causales prohibidas ▪ Reconocimiento jurídico de la igualdad de acceso a la justicia, ayuda legal y reparación efectiva para víctimas de discriminación, sin repercusiones basadas en su situación de residencia ▪ Inclusión del principio de no discriminación en las leyes migratorias 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existencia en todos los niveles de organismos públicos a cargo de las políticas antidiscriminación, en articulación con otros organismos locales o nacionales ▪ Existencia de políticas antidiscriminación nacionales y locales basadas en la inadmisibilidad de causales prohibidas, incluidas la nacionalidad y la situación de migración y residencia. Mecanismos encaminados a asegurar la coordinación gubernamental (entre ministerios, entre niveles locales y el nivel nacional), para eliminar obstáculos al goce de derechos económicos, sociales y culturales ▪ Instituciones públicas independientes de derechos humanos que incluyan esferas de trabajo sobre a) medidas antidiscriminación; b) derechos sociales, y c) derechos de migrantes ▪ Mecanismos encaminados a asegurar la consulta con organismos encargados de políticas antidiscriminación, incluidas asociaciones de migrantes, y la participación de la sociedad civil en ese tipo de organismos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Políticas de promoción de la integración de los migrantes ▪ Políticas de prevención de la xenofobia en los medios de difusión, tales como códigos de conducta, encaminados a promover la diversidad y superar estereotipos negativos ▪ Mecanismos encaminados a asegurar igualdad de acceso a la justicia y reparaciones efectivas para víctimas de discriminación, racismo y xenofobia, sin repercusiones basadas en su situación de residencia ▪ Institución pública independiente que realice el seguimiento de casos de xenofobia y racismo y que reciba denuncias en relación con ellos

Proceso	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de iniciativas encaminadas a eliminar reglamentos y prácticas regulatorias basadas en la nacionalidad, el origen étnico y la situación de migración o residencia ▪ Porcentaje de recursos presupuestarios específicos para la aplicación de políticas antidiscriminación, incluida la discriminación contra migrantes ▪ Número de medidas positivas de prevención de prácticas discriminatorias y promoción de un trato igualitario por los servicios sociales, basadas en la nacionalidad o la situación de migración o residencia, tales como programas de capacitación y actividades que difundan información basada en derechos a servicios sociales ▪ Proporción del presupuesto gastada en promover prácticas antidiscriminación en servicios sociales ▪ Proporción de programas destinados a implementar políticas sociales interculturales, desglosados por jurisdicción nacional y jurisdicciones locales ▪ Número de programas encaminados a eliminar obstáculos discriminatorios para el goce de derechos económicos, sociales y culturales, basados en la nacionalidad, el origen étnico y la situación de migración o residencia ▪ Número de programas encaminados a elaborar protocolos para prevenir la discriminación en servicios sociales. Financiamiento disponible para organizaciones de la sociedad civil que trabajen en actividades antidiscriminación y derechos de los migrantes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de programas de difusión de información sobre el derecho de presentar quejas en casos de racismo y xenofobia ▪ Número de campañas encaminadas a prevenir el racismo y la xenofobia contra migrantes en diferentes niveles (medios de difusión, centros educativos, servicios de salud, en el trabajo) ▪ Proporción de incidentes de delitos y otras infracciones, incluidos racismo y odio verbal, contra migrantes, desglosado por situación de migración o residencia de la víctima, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia, duración de la residencia ▪ Proporción del presupuesto gastado en campañas y programas relacionados para la prevención del racismo y la xenofobia ▪ Proporción de quejas presentadas sobre xenofobia y odio verbal en medios de difusión e instituciones públicas
Resultado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tasas e insuficiencias de desarrollo humano (pobreza, indigencia, empleo, vivienda, nivel educativo, condiciones de salud, etc.), desglosadas por edad, sexo, nacionalidad, origen nacional, origen étnico, situación de migración o de residencia. ▪ Número de quejas por discriminación en materia de derechos sociales presentadas por migrantes ante órganos administrativos y judiciales (instituciones públicas antidiscriminación y de derechos humanos, la judicatura, etc.) ▪ Quejas presentadas por organizaciones de la sociedad civil ante mecanismos internacionales de derechos humanos, referentes a políticas o prácticas discriminatorias, incluso las basadas en nacionalidad y situación de migración o residencia ▪ Decisiones judiciales que hayan reconocido iguales derechos sociales a migrantes ▪ Número de migrantes que tienen acceso a servicios sociales culturalmente sensibles, desglosada por situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia, duración de la residencia 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proporción de personas declaradas culpables de delitos de odio contra migrantes, desglosada por situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia, duración de la residencia de la víctima ▪ Número de migrantes que hayan presentado quejas como víctimas de racismo y xenofobia

3.3. Derecho a la educación

El derecho a la educación, según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los estándares elaborados por el Comité de DESC, posee los siguientes atributos interrelacionados y esenciales:

- ❖ Disponibilidad: debe haber una cantidad suficiente de instituciones y programas de educación en funcionamiento;
- ❖ Accesibilidad, basada en tres dimensiones:
 - No discriminación
 - Accesibilidad física
 - Accesibilidad económica: la educación debe ser económicamente asequible para todos;
- ❖ Aceptabilidad: la educación, incluidos los planes de estudio y los métodos de enseñanza, deben ser formal y sustancialmente aceptables (por ejemplo pertinentes, culturalmente apropiados y de buena calidad) para los alumnos y, en casos apropiados, para los padres, y
- ❖ Adaptabilidad: la educación debe ser flexible, para que pueda adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en proceso de cambio y responder a las necesidades de los alumnos dentro de sus diversos contextos sociales y culturales.

Además, los componentes específicos del derecho a la educación son (sin carácter exhaustivo), los siguientes:

- ❖ El derecho a la educación primaria
- ❖ El derecho a la educación secundaria
- ❖ Educación técnica y profesional
- ❖ El derecho a la educación superior
- ❖ El derecho a la educación básica
- ❖ El derecho a la libertad educativa, y
- ❖ Un sistema escolar; un adecuado sistema de becas; condiciones materiales del personal docente.

Esos atributos del derecho a la educación deben ser respetados, protegidos y cumplidos en relación con todas las personas. Los indicadores destinados a medir el nivel de cumplimiento de esas obligaciones deben abarcar todos esos elementos. No obstante, en el presente estudio se propone un conjunto limitado de indicadores para evaluar mejor varios aspectos sociales de la migración, en especial, el nivel de goce de derechos sociales clave, como el derecho a la educación. Por lo tanto, según las circunstancias que más abajo se describen sucintamente, se sugieren varios indicadores.

El derecho de los migrantes a la educación puede cumplir un papel clave en relación con varios temas. Primero, como lo declaró el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, la educación es en sí misma un derecho humano y un medio indispensable para hacer realidad

otros derechos humanos. La educación es un vehículo primario por el cual los adultos y niños económica y socialmente marginados pueden superar su pobreza y obtener los medios de participar plenamente en sus comunidades (Comité de DESC 1999), por lo cual resulta crucial para la integración de los migrantes y sus familiares en los países de destino y para realizar algunos de los fines que se hubieran propuesto antes de migrar.

Además, asegurar educación a todos los niños, independientemente de su nacionalidad, origen étnico y situación de migración o residencia, entre otras condiciones sociales, es un paso esencial para promover el desarrollo humano, condiciones de vida sostenibles y un crecimiento equitativo. El Comité de DESC recordó también que ese derecho debe realizarse en consonancia con el principio de no discriminación: “el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y el artículo 3(e) de la Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la esfera de la Enseñanza confirman que el principio de no discriminación se extiende a todas las personas en edad escolar que residan en el territorio de un Estado parte, incluidos no nacionales, y sea cual fuere su situación legal” (Comité de DESC 1999:34).

Además, una articulación coherente entre políticas de migración y educativas puede cumplir un papel crítico en países de destino multiculturales. Primero, porque el acceso de los migrantes a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales es un medio esencial para promover la integración intercultural y la cohesión social y para prevenir conflictos y disparidades sociales basados en el origen étnico o la nacionalidad. Segundo, porque un adecuado tratamiento de problemas de migración dentro de planes y programas educativos —especialmente a nivel primario y secundario— podría ser fundamental para reducir la xenofobia y alentar un desarrollo humano y un entorno social equitativos.

No obstante, los niños y adolescentes migrantes y los hijos de padres migrantes, especialmente los que están en situación de migración o residencia irregular, enfrentan diversos obstáculos y restricciones para obtener acceso a la educación. Si bien algunos no pueden asistir al colegio por su propia situación de migración o residencia o la de sus padres (en cualquier nivel o en un nivel específico, generalmente de educación no obligatoria), otros enfrentan obstáculos — legales o prácticos — para conseguir un certificado de graduación. Además, los migrantes experimentan un trato desigual en cuanto a la obtención de cargos en la educación o el acceso a becas u otros programas de apoyo (incluidos programas específicos para grupos especialmente vulnerables), lo que suscita tasas de asistencia a clases y resultados educativos más bajos, etc.

Por lo tanto, los indicadores sobre derecho de los migrantes a la educación deben permitir determinar la medida en que los Estados aseguran a los migrantes los elementos básicos de ese derecho de acuerdo con los estándares elaborados por el Comité de DESC de las Naciones Unidas (1999). A ese respecto, la *accesibilidad* y la no discriminación son dos aspectos clave que deben incluir los indicadores a través de medidas que hagan efectivas las obligaciones negativas de respetar y proteger y la obligación positiva de cumplir. De igual manera, la *disponibilidad* puede cumplir un importante papel para evitar condiciones de desigualdad en centros educativos en donde la tasa de población migrante sea mayor que el promedio nacional, lo que generalmente se debe a modalidades de segregación referentes al acceso a la vivienda y a otros derechos sociales.

Además, atender el elemento de *aceptabilidad* del derecho a la educación incluye medidas tales como las encaminadas a hacer frente a desafíos existentes en sociedades multiculturales y a promover la integración y la cohesión social, la capacitación de docentes o la remoción de obstáculos idiomáticos y culturales. Finalmente, por *adaptabilidad* se entiende, entre otros aspectos, la incorporación de la migración, la xenofobia y temas conexos en los planes de estudio, lo que es esencial para adaptar el sistema educativo a una planificación del desarrollo basada en sociedades diversas.

Teniendo en cuenta lo que antecede, los siguientes son indicadores ilustrativos para evaluar el derecho de los migrantes a la educación:

Indicadores ilustrativos del derecho de los migrantes a la educación				
	Acceso a la educación (obligatoria y no obligatoria)	Condiciones equitativas de educación	Aceptabilidad cultural	Planes de estudio y recursos educativos
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> Tratados internacionales sobre derechos humanos que guarden relación con el derecho a la educación ratificados por el Estado Leyes que establezcan explícitamente el derecho a la educación obligatoria para todos los migrantes, sea cual fuere su situación de migración o residencia, en términos de igualdad con el de los nacionales Leyes o reglamentos que establezcan explícitamente el derecho a una educación no obligatoria para todos los migrantes, sea cual fuere su situación de migración o residencia, en términos de igualdad con el de los nacionales Políticas públicas encaminadas a promover un acceso efectivo a la educación, sin discriminación Mecanismo de recopilación y publicación de datos periódicos sobre acceso a la educación y condiciones educativas, desglosados por situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia, duración de la residencia y situación socioeconómica Mecanismos encaminados a evaluar y publicar causas de deserción de todos los niños, desglosados por situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia, duración de la residencia y situación socioeconómica Existencia de jurisprudencia sobre el derecho a la educación para los migrantes, desglosada por la situación de migración o residencia de estos 			
	<ul style="list-style-type: none"> Legislación que no imponga a las autoridades educativas la obligación de verificar la situación de migración o residencia como requisito para la matrícula, y de denunciar la situación irregular a las autoridades de migración Medidas encaminadas a eliminar obstáculos prácticos que dificulten o impidan el goce del derecho a la educación, tales como exigir un permiso de residencia para el acceso a colegios, tomar exámenes oficiales o recibir certificación por estudios completados 	<ul style="list-style-type: none"> Leyes nacionales/regionales/locales que reconozcan la igualdad de derechos a la educación en todos los niveles para todos los niños, adolescentes y jóvenes, dentro de la jurisdicción del Estado, sin discriminación. Políticas encaminadas a asegurar periódicamente condiciones cualitativas y cuantitativas equitativas en centros de educación, que impidan la segregación social basada en criterios prohibidos 	<ul style="list-style-type: none"> Marco jurídico encaminado a facilitar la integración de los migrantes en los colegios Legislación que prohíba todo acto de discriminación y xenofobia en los colegios y la xenofobia en el colegio, incluida la violencia 	<ul style="list-style-type: none"> Legislación encaminada a promover programas de educación interculturales

Indicadores ilustrativos del derecho de los migrantes a la educación				
	Acceso a la educación (obligatoria y no obligatoria)	Condiciones equitativas de educación	Aceptabilidad cultural	Planes de estudio y recursos educativos
Proceso	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proporción de quejas recibidas sobre restricciones del derecho de los migrantes a la educación, y número de decisiones judiciales sobre el derecho de los migrantes a la educación ▪ Porcentaje del gasto público destinado a promover el derecho de los niños migrantes a la educación (acceso, condiciones equitativas, programas de educación intercultural) ▪ Campañas públicas de sensibilización sobre el derecho universal a la educación sin discriminaciones basadas en la nacionalidad, el origen étnico, la situación de migración o residencia u otras causales prohibidas ▪ Número de programas encaminados a capacitar a docentes sobre derechos de los migrantes y prevención del racismo y la xenofobia ▪ Número de programas gratuitos de aprendizaje de idiomas en el país de destino para promover la integración escolar de los niños migrantes ▪ Número de programas destinados a incluir en los planes educativos un enfoque migratorio integral basado en derechos ▪ Financiamiento disponible para organizaciones de la sociedad civil que se ocupen de mejorar el goce del derecho a la educación a todas las personas, sin discriminación 			
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proporción de migrantes inscriptos en centros de educación, desglosada por nivel de educación y tipo de centro (público/privado) ▪ Proporción de migrantes inscriptos en centros de educación, desglosada por situación de migración o residencia, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia, duración de la residencia y situación socioeconómica ▪ Proporción de hijos de padres migrantes matriculados en centros de educación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de medidas de acción afirmativa para asegurar el acceso a la educación de grupos en situaciones vulnerables, sin discriminación, como las encaminadas a mejorar la distribución geográfica equitativa de los colegios, programas de transferencias condicionales de efectivo, etc. ▪ Proporción de quejas recibidas sobre condiciones de los colegios (por ejemplo, sobre infraestructura, materiales educativos –libros, computadoras, presupuesto) en relación con la tasa de alumnos migrantes en el centro ▪ Número de migrantes que reciben respaldo público o becas para educación, comparado con el de los 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proporción de instituciones que enseñan idiomas de los países de destino a niños migrantes ▪ Número de programas implementados para reducir la xenofobia en la escuela ▪ Proporción de centros de educación que incorporaron programas interculturales ▪ Proporción de docentes capacitados en educación intercultural y derechos de los migrantes 	

Indicadores ilustrativos del derecho de los migrantes a la educación				
	Acceso a la educación (obligatoria y no obligatoria)	Condiciones equitativas de educación	Aceptabilidad cultural	Planes de estudio y recursos educativos
		nacionales con similar situación socioeconómica (desglosado por sexos)		
Resultado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Porcentaje: a) de niños y adolescentes migrantes; b) de hijos de padres migrantes, y c) de nacionales que asisten y completan la educación obligatoria, desglosado por situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia y duración de la residencia ▪ Porcentaje de: a) niños y adolescentes migrantes; b) de hijos de padres migrantes, y c) nacionales que asisten a la educación no obligatoria y la terminan, desglosados por situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia y duración de la residencia ▪ Relación entre el número de niños migrantes que abandonan tempranamente el colegio y el de los niños nacionales en igual situación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modalidades de variación de la proporción de niños migrantes en cada colegio y en cada distrito de educación ▪ Desempeño y tasa de alfabetismo de los migrantes en relación con los nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de niños migrantes que asistieron a programas de capacitación lingüística ▪ Número de casos denunciados de incidentes de xenofobia en colegios, entre los alumnos y asimismo entre alumnos y docentes/ayudantes administrativos/autoridades 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de colegios que incluyen en sus planes de estudio temas tales como derechos de los migrantes e integración intercultural, desglosado por nivel y distrito de educación

3.4. Derecho a la salud

Según el PIDESC y su interpretación por el Comité de DESC (2000:12-15), el derecho a la salud en todas sus formas y en todos los niveles contiene cierto número de elementos interrelacionados y esenciales, como los siguientes:

- ❖ Disponibilidad de centros, bienes y servicios, así como de programas, de salud pública y de cuidado de la salud, en cantidad suficiente para todas las personas comprendidas en la jurisdicción del Estado.
- ❖ Accesibilidad para todos de centros, bienes y servicios de salud, basada en cuatro dimensiones específicas:
 - No discriminación por ninguna causal prohibida;
 - Accesibilidad física para todas las personas y grupos, especialmente los que están en situaciones vulnerables;
 - Accesibilidad (asequibilidad) económica, y
 - Accesibilidad de la información (derecho de buscar, recibir y proporcionar información sobre temas sanitarios):
- ❖ Aceptabilidad, lo que supone que los bienes y servicios deben ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, y
- ❖ Calidad (apropiados desde el punto de vista científico y médico y de buena calidad).

Además, aunque no se trata de una lista exhaustiva del contenido del derecho a la salud, en el Pacto de DESC se incluyen expresamente algunos elementos específicos:

- ❖ El derecho a la salud materna, infantil y de la reproducción
- ❖ El derecho a un entorno natural y a un entorno de trabajo saludable
- ❖ El derecho a la prevención, el tratamiento y el control de las enfermedades, y
- ❖ El derecho a disponer de centros, bienes y servicios de salud.

El derecho a la salud está también estrechamente vinculado con la realización de otros derechos humanos, y depende de ellos; por ejemplo, de los derechos a la alimentación, la vivienda, el trabajo, la educación, la dignidad humana, la vida, la no discriminación, la igualdad, la prohibición de la tortura, la privacidad y el acceso a la información, y de las libertades de asociación, reunión y movimiento (Comité de DESC 2000:3). Por lo tanto, el Comité ha señalado que dentro de los determinantes del derecho a la salud deben considerarse los siguientes aspectos:

- ❖ acceso a agua segura y potable y adecuado saneamiento
- ❖ acceso a un adecuado suministro de alimentos y nutrición seguros
- ❖ acceso a una vivienda adecuada
- ❖ acceso a educación e información relacionadas con la salud, inclusive sobre salud sexual y de la reproducción, y
- ❖ participación de la población en todo el proceso de formulación de decisiones sobre salud a nivel comunitario, nacional e internacional.

Aunque tener en cuenta todos los elementos y determinantes del derecho a la salud reviste importancia decisiva, en el presente estudio se elabora un limitado número de indicadores para medir aspectos clave del goce, por los migrantes, de ese derecho. Aunque esos indicadores podrían ser complementados por otros en futuros estudios, se ha seleccionado un grupo de indicadores de acuerdo con algunos criterios que se explicarán más abajo.

Como en el caso del derecho a la educación, los estándares internacionales sobre derechos humanos coinciden en la afirmación de que el derecho al cuidado de la salud debe ser equitativamente dispensado a toda persona, sean cuales fueren su nacionalidad o su situación de migración o residencia. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Salud tiene el mandato de asegurar que la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad de las instalaciones y de los bienes y servicios de salud en forma no discriminatoria, especialmente, para poblaciones vulnerables, como la de los trabajadores migrantes, sea una obligación básica en virtud del derecho a la salud. El principio de no discriminación requiere que los trabajadores migrantes regulares y aquellos cuyo situación sea irregular tengan derecho en condiciones de igualdad a las libertades y los derechos disponibles para los nacionales (2013: 38).

Análogamente, hace casi 15 años, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas afirmó que las obligaciones de los Estados sobre el derecho al más alto nivel asequible de salud incluyen la obligación de abstenerse de denegar o limitar la igualdad de acceso a todas las personas, incluidos migrantes en situación irregular, a servicios de salud preventivos, curativos y paliativos (Comité de DESC 2000:34). La Asamblea Mundial de la Salud adoptó también, en su Sexagésimo Primer Período de Sesiones, en 2008, una resolución que guarda relación específica con la salud de los migrantes.

No obstante, millones de migrantes, incluidos niños, se debaten a diario con restricciones, exclusiones y prácticas desiguales referentes a su derecho a la salud. En los últimos años ha ido en aumento el número de restricciones arbitrarias impuestas al acceso de migrantes a servicios de salud. Tal como lo describe el Relator Especial sobre el Derecho a la Salud, el acceso al cuidado de la salud se rige, en muchos estados de destino, por políticas de inmigración restrictivas y percepciones públicas de trabajadores migrantes “no merecedores”, en especial, los que se encuentran en una situación irregular. Además, como secuela de la crisis económica mundial y de las medidas de austeridad conexas adoptadas, los Estados han impuesto limitaciones legales a beneficios de cuidado de la salud anteriormente disponibles para trabajadores migrantes, lo que contraviene la prohibición de adoptar medidas regresivas (Relator Especial sobre el Derecho a la Salud 2013:38). Las restricciones se extienden también a la salud sexual y de la reproducción incluido el cuidado de la maternidad, y al cuidado de la salud infantil, en cuyo contexto es frecuente que a estos no se les brinde más protección sanitaria que a los migrantes adultos.

Además, como lo ha subrayado el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, varias medidas de control de la inmigración pueden impedir indirectamente el goce de derechos humanos por migrantes en situación irregular. En la práctica, las leyes que imponen a funcionarios públicos, profesionales de la salud y otros interesados la obligación de denunciar a la Policía o a autoridades de

inmigración a migrantes en situación irregular privan a estos últimos del acceso al cuidado de la salud y a otros derechos, pues los vuelven reacios a acudir a los servicios públicos (Relator Especial sobre Derechos Humanos de los Migrantes 2010:15). Por otro lado, un obstáculo que enfrentan comúnmente los migrantes con respecto a la igualdad de acceso a servicios de salud o al goce de los mismos es la falta de políticas y prácticas de salud interculturales. Esto hace que las diferencias culturales y lingüísticas puedan aumentar la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes en Estados de destino, en especial, por falta de redes de apoyo familiares o sociales (Relator Especial sobre el Derecho a la Salud 2013:5).

La diversidad de restricciones con respecto a los derechos de los migrantes está directamente vinculada, por una parte, con políticas de migración cada vez más restrictivas. Están en juego la universalidad y la igualdad del derecho al cuidado de la salud, debido a que la adopción de esas políticas suele basarse en mitos y prejuicios, y no en datos empíricos y recopilados periódicamente (Ceriani y Finkelstein 2013), y a que la migración — un fenómeno multidimensional — se rige en la actualidad por un enfoque sumamente estrecho, y no por un enfoque integral basado en derechos, que tenga en cuenta opiniones y resultados clave sobre desarrollo humano.

A ese respecto, en los debates acerca del programa de las Naciones Unidas sobre el desarrollo posterior a 2015 se ha alegado que la exclusión de los migrantes de los sistemas de salud pública no constituye tan solo una violación de derechos de los migrantes, sino que además es contraproducente desde una perspectiva de salud pública. Como los migrantes constituyen, en la actualidad, una proporción cada vez mayor de la sociedad, atender sus necesidades y derechos debería ser un componente vital de toda política de salud pública eficaz, que promueva resultados sanitarios sostenibles (OMI 2012).

En este contexto reviste decisiva importancia mejorar y dar a conocer mecanismos de recopilación de datos que no solo contribuyan a hacer efectivos los derechos de los migrantes a la salud, sino que, además, contrarresten los prejuicios y conceptos erróneos sobre el impacto de la migración en los países de destino, las consecuencias de políticas sociales desiguales y problemas conexos. Como ha señalado el Relator Especial sobre el Derecho a la Salud, para hacer efectivo el derecho a la salud es preciso que los Estados adopten y apliquen una política nacional de salud basada en datos empíricos, que no discrimine a los no nacionales y que atienda las necesidades de los trabajadores migrantes regulares y de los que se encuentren en situación irregular (2013:11).

Por otra parte, las experiencias de migrantes *en route* y en países de tránsito y destino presentan una serie de desafíos y condiciones sociales vinculadas con resultados insatisfactorios en materia de salud relacionados, por ejemplo, con condiciones de pobreza y condiciones de vida y de trabajo inadecuadas.

En virtud de esas circunstancias se ha seleccionado un conjunto de indicadores destinados a medir los desafíos clave que enfrentan los migrantes en relación con su derecho a la salud. Es importante reafirmar la importancia de tener en cuenta todos esos determinantes del derecho a la salud en relación con cada persona comprendida dentro de la jurisdicción del Estado, incluidos los migrantes, sea cual fuere su situación de migración o residencia. No obstante, en el presente estudio se pretende evaluar algunos aspectos decisivos que actualmente enmarcan el trato que reciben los migrantes en países de destino, en relación con su derecho a la salud.

La amplitud y diversidad de las restricciones que afectan al derecho de los migrantes a la salud en buen número de países llevan a la necesidad de centrar la atención, en esta etapa, en un conjunto de elementos y determinantes de ese derecho. En ese contexto, si bien es crucial medir el impacto de las políticas y medidas que restringen ese derecho en función de la situación de migración o residencia, reviste también extrema importancia tener en cuenta los casos en que la igualdad de trato entre los nacionales y todos los migrantes es preceptuada por la ley, cuestión que ha sido examinada en el estudio de caso relativo a Argentina, que complementa el presente estudio de antecedentes.

Por lo tanto, teniendo en cuenta las circunstancias brevemente mencionadas, y descritas en gran medida en informes elaborados por mecanismos de las Naciones Unidas sobre derechos humanos, así como los atributos en el marco de indicadores del derecho a la salud elaborado por la OACDH, los aspectos medulares incluidos en los indicadores ilustrativos son la accesibilidad a bienes y servicios de salud; la aceptabilidad cultural de tales servicios; el entorno natural y ocupacional; la salud sexual y de la reproducción y el cuidado de la salud infantil. La no discriminación y la igualdad se incluyen como perspectivas transversales. También debe señalarse que otro determinante de la salud, como un entorno de trabajo saludable, se refleja en los indicadores sobre trabajo decente. El siguiente es, por lo tanto, un conjunto ilustrativo de indicadores sobre el derecho humano de los migrantes al cuidado de la salud.

Indicadores ilustrativos sobre el derecho de los migrantes al goce del más alto estándar asequible de salud física y mental

	Accesibilidad a centros, bienes y servicios de salud	Aceptabilidad cultural de los servicios de salud	Entorno natural y ocupacional	Salud sexual y de la reproducción	Cuidado de la salud infantil
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tratados internacionales de derechos humanos pertinentes con respecto al derecho al goce del más alto estándar asequible de salud física y mental, ratificados por el Estado ▪ Legislación nacional/regional/local que reconozca la igualdad del derecho a la salud para todas las personas comprendidas en la jurisdicción del Estado, sin discriminación basada en causales prohibidas ▪ Reconocimiento en la ley del derecho de los migrantes a la salud, incluido su alcance basado en el tipo de servicio de salud (por ejemplo, servicios exclusivamente de emergencia) y en la situación de migración o residencia ▪ Inclusión de los migrantes en la política y los programas de salud pública, como grupo-objetivo especial, incluidos los encaminados a reducir las desigualdades e inequidades de salud y a abordar los determinantes sociales de la salud ▪ Mecanismos de recopilación y publicación de datos periódicos sobre condiciones y servicios de salud, desglosados por situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia, duración de la residencia, y situación socioeconómica ▪ Fecha de entrada en vigencia y cobertura del derecho a la salud de los migrantes, independientemente de su situación, en la Constitución u otras fuentes de derecho de máxima jerarquía ▪ Fecha de entrada en vigencia y cobertura de la legislación interna de implementación del derecho a la salud de los migrantes, incluida la prohibición de la discriminación directa o indirecta por actores públicos o privados que impida o dificulte el acceso a la salud ▪ Existencia de jurisprudencia sobre el derecho a la salud de los migrantes, desglosada por situación de migración o residencia de los mismos ▪ Mecanismos de recopilación de datos para evaluar causas de mayor prevalencia de problemas de salud en la población migrante, en relación con los nacionales 				
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Legislación que no obligue a trabajadores de la salud y funcionarios públicos a detectar la situación de migración o residencia para proporcionar bienes y servicios, ni a denunciar a los migrantes irregulares a autoridades de migración ▪ Medidas encaminadas a eliminar obstáculos formales y prácticos que dificulten o 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Legislación que prohíba todo acto de xenofobia en los centros de salud ▪ Instituciones públicas que elaboren políticas, programas y servicios de salud interculturales ▪ Marco jurídico y políticas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Protección jurídica del derecho a una vivienda adecuada, incluido el acceso a servicios de agua y saneamiento, sin discriminación basada en la nacionalidad ni en la situación de migración o residencia ▪ Aplicación de reglamentos o existencia de jurisprudencia sobre los 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Protección jurídica del derecho de los migrantes a servicios de salud sexual y de la reproducción, independientemente de su nacionalidad y de su situación de migración o residencia, en condiciones de igualdad con los 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Protección jurídica del derecho de los niños a la salud, independientemente de la situación de migrantes propia o de sus padres ▪ Reconocimiento jurídico del derecho al registro del nacimiento, independientemente de la situación de migración o residencia de los

	<p>impidan el goce del derecho a la salud, como los consistentes en exigir un permiso de residencia o el pago de cargos adicionales basados en la nacionalidad o la situación de migración o residencia, y la denuncia de migrantes en situación irregular a autoridades de migración</p> <ul style="list-style-type: none"> Políticas encaminadas a asegurar periódicamente condiciones cualitativas y cuantitativas equitativas en los servicios de salud 	<p>encaminados a eliminar barreras lingüísticas y culturales en los centros y servicios sanitarios</p> <ul style="list-style-type: none"> Políticas encaminadas a incluir en los planes de estudio médicos un enfoque migratorio intercultural basado en derechos Servicios de salud destinados a atender problemas de salud mental relacionados con la migración 	<p>derechos de los arrendatarios, desglosados por la situación de migración o residencia de los arrendatarios en cuestión</p> <ul style="list-style-type: none"> Aplicación a todos los trabajadores, independientemente de su situación, de la legislación sobre seguridad y salud ocupacionales, incluidos los derechos y medios de protección de los trabajadores 	nacionales	padres
Proceso	<ul style="list-style-type: none"> Proporción de decisiones judiciales sobre el derecho a la salud de los migrantes Número de programas encaminados a promover y dar a conocer el derecho a la salud de los migrantes, destinados a centros de salud, trabajadores de la salud, comunidades de migrantes, etc. Campañas destinadas a sensibilizar al público sobre el derecho de los migrantes al cuidado de la salud en igualdad de condiciones con los nacionales Gasto público en promoción del derecho a la salud de los migrantes como proporción del gasto público en salud, del total del gasto público o del ingreso nacional bruto Número/proporción de quejas recibidas sobre el derecho a la salud de los migrantes, investigadas y resueltas por instituciones nacionales de derechos humanos, por el defensor del pueblo u por otros medios, y proporción de las que hayan dado lugar a una efectiva respuesta del Gobierno Número de programas encaminados a asegurar adecuados servicios de salud para migrantes en establecimientos de detención Número de programas de capacitación para trabajadores de la salud sobre diversidad cultural, migración internacional y derechos humanos Financiamiento disponible para organizaciones de la sociedad civil que se ocupen de mejorar el goce del derecho a la salud de todas las personas, sin discriminación 				

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proporción de migrantes poseedores de seguros de salud, desglosada por sexo, origen nacional o étnico, situación de migración o residencia, lugar de residencia ▪ Número de campañas encaminadas a difundir el derecho de los migrantes a la salud dentro de la población migrante ▪ Número de actividades/campañas llevadas a cabo para sensibilizar sobre el derecho de los migrantes al cuidado de la salud, entre trabajadores de la salud, autoridades y funcionarios civiles, en centros de salud ▪ Relación entre acceso de migrantes a cada centro de salud y estadísticas de calidad de cada centro y condiciones imperantes en cada uno de ellos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proporción de centros de salud que incluyan un enfoque intercultural a los servicios de salud, incluidos derechos de nutrición y salud sexual y de la reproducción ▪ Número de programas en facultades de Medicina que tienen en cuenta un enfoque intercultural con respecto a las políticas y los servicios de salud ▪ Proporción de trabajadores de la salud capacitados en diversidad cultural, migración y derechos humanos ▪ Número de intérpretes y mediadores culturales que trabajan en centros de salud, desglosada por idiomas ▪ Programas de capacitación para trabajadores de la salud, sobre el impacto de la migración en la salud mental de los migrantes ▪ Número de servicios de salud que incluyen temas de salud mental relacionados con la migración, como el síndrome de Ulises 	<p>Proporción de la población a la que se ha dado acceso a una fuente de agua potable mejorada, desglosada por nacionalidad y por situación de migración o residencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proporción de la población a la que se ha dado acceso a servicios de saneamiento mejorados, desglosada por situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia y duración de la residencia • Proporción de la población a la que se ha dado acceso mejorado a una vivienda adecuada, desglosada por situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia y duración de la residencia • Proporción de la población o de los hogares que viven o trabajan en condiciones peligrosas, o 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de programas encaminados a asegurar a mujeres y adolescentes migrantes acceso a servicios de salud sexual y de la reproducción ▪ Proporción de mujeres y adolescentes migrantes con acceso a servicios de salud sexual y de la reproducción ▪ Proporción de la tasa de mortalidad materna de mujeres migrantes con respecto a las nacionales y desglosada por situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia y duración de la residencia ▪ Período de ejecución y cobertura del (de los) plan(es) de acción sobre salud sexual y de la 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inclusión de niños migrantes en programas de prevención de la mortalidad infantil ▪ Proporción de niños migrantes e hijos de padres migrantes cubiertos por programas de nutrición y salud, incluidas revisiones médicas ▪ Proporción de niños de familias migrantes inmunizados contra enfermedades prevenibles mediante vacunas ▪ Proporción de hijos de padres migrantes cuyo nacimiento haya sido registrado
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

			en sus cercanías, rehabilitadas, desglosada por situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia y duración de la residencia	reproducción de migrantes, inclusive sobre planificación familiar y aspectos interculturales <ul style="list-style-type: none"> Programas encaminados a prevenir embarazos tempranos entre migrantes adolescentes 	
Resultado	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de a) mortalidad; b) morbilidad; c) esperanza de vida, y d) prevalencia de enfermedades, desglosada por situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia, duración de la residencia y enfermedad específica Tasa de acceso de los migrantes a cada centro de salud pública, en relación con los nacionales Número de migrantes que no pudieron obtener acceso a un servicio de salud debido a su situación de migración o 	<ul style="list-style-type: none"> Número de migrantes con acceso a servicios de salud en su idioma natal Casos denunciados de incidentes xenófobos en centros de salud Proporción de migrantes que tuvieron la percepción de haber recibido un trato discriminatorio en centros de salud Número de migrantes que recibieron servicios de salud mental 	<ul style="list-style-type: none"> Prevalencia de decesos, lesiones, enfermedades y discapacidades causados por un entorno natural y ocupacional inseguro, desglosada por situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia, y duración de la residencia Tasas de mortalidad y lesión de mujeres y niñas migrantes provocadas por violencia doméstica y violencia sexual 	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de mujeres, varones y adolescentes migrantes que tuvieron acceso a servicios de cuidado de la salud sexual y Tasa de mujeres migrantes que tuvieron acceso en condiciones de igualdad a servicios de cuidado de la salud prenatales Tasa de abortos provocados no seguros de mujeres migrantes en comparación con la de mujeres nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de mortalidad infantil, desglosada por situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia, duración de la residencia y causa de la muerte Proporción de hijos de padres migrantes cuyos nacimientos no se hayan registrado Tasas de mortalidad de bebés y menores de cinco años migrantes e hijos de migrantes Proporción de niños migrantes de menos de cinco años de edad con peso subnormal

	residencia o a la de sus padres, desglosada por situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia, duración de la residencia y enfermedad específica				
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--	--

3.5. Derecho a un trabajo decente

Existe un vínculo ampliamente observado entre migración y trabajo, lo que no se debe solo al hecho de que la búsqueda de empleo es un factor clave entre los que promueven la migración (si bien los migrantes pueden dejar sus países por otras razones, relativas a desconocimiento de derechos, tales como persecución o discriminación, o con fines de reunificación familiar), sino también a que los migrantes contribuyen en gran medida al mercado de trabajo y al logro de resultados de política pública de empleo, políticas sociales y de otro género en países de destino (por ejemplo, creación de empleo, sistemas de protección social).

El Comité de las Naciones Unidas sobre los Trabajadores Migratorios ha declarado que, si bien algunos trabajadores migrantes y miembros de sus familias logran obtener condiciones de trabajo y de vida decentes en el exterior, otros padecen discriminación, abusos y explotación laboral, sufriendo la violación de sus derechos. En informes de todas partes del mundo se describe una amplia gama de condiciones y situaciones laborales experimentadas por trabajadores migratorios, que configuran violaciones de normas internacionales. Son ejemplos de esas situaciones de explotación y de sus secuelas experimentadas por trabajadores migratorios los fallecimientos, el trabajo en condiciones peligrosas o perjudiciales, la elevada incidencia de lesiones ocupacionales, la obtención de salarios inferiores al salario mínimo (si lo hay) o al salario necesario para vivir, o no recibir salario alguno, las prácticas fraudulentas, las jornadas de trabajo excesivas, el confinamiento ilegal impuesto por sus empleadores, el acoso sexual, las amenazas de deportación, la denegación de la libertad de asociación y de derechos de negociación colectiva, la confiscación de pasaportes o documentos de viaje, la falta de protección social, y el que se les diga que carecen de derechos y no logren acceso a la justicia (MWC 2014).

Además de las condiciones a las que se ven enfrentados los trabajadores migrantes en el lugar de trabajo, es importante hacer hincapié en que, en la mayoría de los Estados, el marco jurídico prohíbe trabajar a los migrantes cuya situación de migración o residencia sea irregular. La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto de DESC así como las normas internacionales de trabajo reconocen que todas las personas tienen derecho a trabajar, aunque esto no supone de manera obligada la igualdad de derechos de acceso al mercado de trabajo. No obstante, los migrantes indocumentados no tienen absolutamente ningún derecho a trabajar, según la gran mayoría de las leyes de migración y empleo. Pese a los aspectos estructurales antes mencionados del nexo entre migración y trabajo, y al reconocimiento universal del derecho humano al trabajo, las políticas de migración invocadas para adoptar esas restricciones pueden no ser totalmente coherentes con otros objetivos de políticas, tales como las previstas en las políticas de empleo: la satisfacción de necesidades reales del mercado de trabajo en todos los niveles de aptitudes y las políticas de igualdad de oportunidades.

Este obstáculo jurídico a nivel nacional es complementado por varios aspectos, tales como mecanismos de control de la migración en el lugar de trabajo y falta de programas de regularización o de vías de migración regular (permanentes o temporales) para los trabajadores migrantes. Este enfoque no solo puede dar lugar a restricciones de derechos de los migrantes, tales como explotación y abusos laborales,

sino que además puede dificultar la consecución de objetivos de políticas de trabajo/de empleo, tales como la reducción del trabajo informal, o de políticas sociales, como la reducción de la desigualdad y los desniveles de ingresos dentro de la población. En resumen, asegurar los derechos laborales de los migrantes, incluidos los trabajadores indocumentados, es un instrumento crucial para alcanzar objetivos de desarrollo humano. También es fundamental la inclusión de migrantes y sus representantes (por ejemplo, sindicatos) en políticas encaminadas a aumentar el número de puestos de trabajo y condiciones de vida adecuados y decentes. Para satisfacer las necesidades de obtención de medios de vida sostenibles y de un crecimiento equitativo deberían tenerse en cuenta las condiciones de trabajo de millones de migrantes, a fin de llenar vacíos y subsanar problemas a fin de brindarles una protección efectiva de sus derechos en condiciones de igualdad con los trabajadores nacionales²¹.

Un paso clave para hacer frente adecuadamente a esos problemas consiste en recopilar datos generales basados en derechos. En el marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales se ha destacado el hecho de que debería darse prioridad a la recopilación de datos precisos y adecuados para formular, implementar y evaluar la política y la práctica de migración laboral (OIT 2006). Dicho marco contiene, además, un conjunto de directrices encaminadas a la observancia de ese principio:

- ❖ aumentar la capacidad del Gobierno y mejorar las estructuras gubernamentales para recopilar y analizar datos sobre migración laborales, incluidos datos desglosados por sexo y otros datos, y aplicándolos a la política de migración laboral;
- ❖ alentar y facilitar el intercambio internacional de datos sobre migración laboral, por ejemplo, mediante contribuciones a la base de datos internacional sobre tales migraciones;
- ❖ promover, respaldar y difundir estudios sobre temas de migración laboral, incluido el impacto de la emigración en los países de origen, así como la contribución de la inmigración en los países de destino.
- ❖ elaborar e intercambiar información bilateral y multilateral sobre el mercado laboral, y
- ❖ recopilar e intercambiar en forma continua perfiles de buenas prácticas sobre migraciones laborales (OIT 2006: 9).

Los indicadores de trabajo decente de la OIT se basan en los cuatro objetivos estratégicos del programa de trabajo decente: *empleo pleno y productivo; principios y derechos fundamentales en el trabajo; protección social, y promoción del diálogo social*. Además, los indicadores están desglosados en 11 elementos vinculados con esos objetivos (en el Anexo 2 aparece un listado completo). El Manual de la OIT sobre Indicadores de Trabajo Decente proporciona instrumentos para implementar esos 11 elementos a través de una articulación entre indicadores estadísticos (*indicadores cuantitativos derivados de fuentes nacionales oficiales de datos*) e indicadores del marco jurídico (*de carácter cualitativo, basados principalmente en textos legales y otra información conexa relacionada con textos*). Por otra parte, los indicadores de contexto no miden el trabajo decente en sí mismo, sino que

²¹ El estudio de caso sobre la situación de los derechos de los migrantes en Argentina podría ser un instrumento sumamente útil para analizar esos temas. Como lo demostró Cortés (2014), en Argentina las condiciones de trabajo de los migrantes han venido mejorando en el período en que los derechos de los migrantes han sido reconocidos por la ley, y alrededor de un millón de migrantes han podido adquirir la condición de residentes normales.

contribuyen a proporcionar a los usuarios de datos información relacionada con el contexto de la medición del trabajo decente en una economía (OIT 2013).

Considerando ese marco y los indicadores de derechos humanos elaborados por la OACDH y otras instituciones, a través de las siguientes iniciativas se pretende disponer de instrumentos adecuados para medir la situación de los trabajadores migrantes desde el punto de vista de las normas internacionales de derechos humanos y de trabajo.

Indicadores ilustrativos sobre el derecho de los migrantes a un trabajo decente				
	Acceso a un trabajo decente y productivo	Condiciones de trabajo justas y seguras	Igualdad de trato y prohibición de la discriminación	Acceso a la seguridad social y a la protección social
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inclusión en la legislación nacional del derecho al trabajo para todas las personas, sin discriminación por causales prohibidas ▪ Ratificación y entrada en vigencia de los tratados internacionales de derechos humanos pertinentes para el derecho al trabajo: los ocho convenios básicos de la OIT (n.º 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 y 182) y otros convenios pertinentes de la OIT ▪ Existencia de un programa de trabajo decente a nivel nacional, en que se consideren específicamente las dificultades que enfrentan los trabajadores migrantes ▪ Medidas encaminadas a recopilar y publicar datos periódicos sobre condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes, datos desglosados por situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia, duración de la residencia y tipo de actividad ▪ Existencia de jurisprudencia sobre derechos laborales referentes a trabajadores migrantes, desglosada por situación de migración o residencia de dichos trabajadores ▪ Existencia de acuerdos regionales o bilaterales de protección de derechos de los trabajadores migrantes ▪ Medidas legales y de políticas encaminadas a hacer frente a dificultades relacionadas con el género que afecten el derecho a un trabajo decente en todos los sectores 			
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alcance del reconocimiento, en la legislación nacional, del derecho al trabajo de los migrantes, de acuerdo con cada situación de residencia — por ejemplo, temporal o permanente, cónyuge de trabajador migrante, etc. — y cada tipo de relación laboral, incluida la categoría de trabajadores por cuenta propia. ▪ Reconocimiento, en la legislación nacional sobre migración, del 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instituciones del mercado de trabajo aplicables a trabajadores migrantes (por ejemplo, salarios mínimos, negociación colectiva, protección social). ▪ Inclusión en la legislación sobre migración de una vía para obtener la residencia regular basada en una relación de trabajo asalariado y de trabajo por cuenta propia ▪ Política sobre seguimiento de violaciones de derechos laborales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Legislación que sancione la discriminación en el lugar de trabajo, incluida la basada en la nacionalidad y en la situación de migración o residencia ▪ Mecanismo de análisis periódico de quejas referentes a discriminación en el trabajo, inclusive contra trabajadores migrantes, basada en la nacionalidad y en la situación de migración o residencia 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leyes nacionales que aseguren la igualdad de trato a todos los trabajadores, sea cual fuere su nacionalidad o sector, con respecto a beneficios de seguridad social ▪ Acuerdos bilaterales o regionales de seguridad social que reconozcan la portabilidad de beneficios de seguridad social conforme a las normas internacionales de trabajo. ▪ Políticas de protección social dirigidas a trabajadores situados por

Indicadores ilustrativos sobre el derecho de los migrantes a un trabajo decente

	Acceso a un trabajo decente y productivo	Condiciones de trabajo justas y seguras	Igualdad de trato y prohibición de la discriminación	Acceso a la seguridad social y a la protección social
	<p>derecho al trabajo del cónyuge o concubino del migrante y de otros miembros de la familia.</p> <ul style="list-style-type: none"> Medidas destinadas a eliminar obstáculos jurídicos o prácticos al acceso de los migrantes al trabajo, incluidos programas de regularización 	<p>inclusive de los derechos de los trabajadores migrantes</p> <ul style="list-style-type: none"> Número de entidades administrativas que reciben quejas referentes a violaciones de derechos laborales de migrantes, sea cual fuere su situación de migración o residencia 	<ul style="list-style-type: none"> Medidas tendientes a asegurar el acceso de los trabajadores migrantes a asistencia jurídica gratuita en procedimientos laborales La legislación nacional establece que los inspectores y las autoridades laborales y los órganos judiciales están/no están obligados a denunciar a los migrantes irregulares a autoridades de migración 	<p>debajo de la línea de la pobreza, incluidos migrantes, sea cual fuere su situación de migración o residencia,</p> <ul style="list-style-type: none"> Mecanismos destinados a proteger a los trabajadores migrantes en caso de accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo, sea cual fuere su situación de migración o residencia Existencia de programas de beneficios para personas de edad avanzada, que incluyan mecanismos encaminados a incluir a trabajadores migrantes Existencia de beneficios por maternidad que incluyan a migrantes
Proceso	<ul style="list-style-type: none"> Número de programas de sensibilización sobre observancia de derechos laborales en comunidades de migrantes Número de programas encaminados a facilitar el acceso de migrantes al mercado de trabajo Número de programas encaminados a reducir el trabajo informal no registrado, incluso el de los trabajadores migrantes en situación irregular Número de programas encaminados a combatir la discriminación contra trabajadores migrantes en el lugar de trabajo Porcentaje del gasto público destinado a promover el derecho al trabajo decente para migrantes Proporción de quejas recibidas referentes al derecho de los migrantes al trabajo decente, incluidas las relativas a condiciones de trabajo justas y seguras, investigadas y resueltas por cortes/tribunales nacionales del trabajo, la institución nacional de derechos humanos, el <i>ombudsman</i> de derechos humanos u otros 			

Indicadores ilustrativos sobre el derecho de los migrantes a un trabajo decente

	Acceso a un trabajo decente y productivo	Condiciones de trabajo justas y seguras	Igualdad de trato y prohibición de la discriminación	Acceso a la seguridad social y a la protección social
	<p>mecanismos (por ejemplo, procedimientos de la OIT, sindicatos), y proporción de los efectivamente resueltos por las autoridades</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Financiamiento disponible para organizaciones de la sociedad civil que trabajan para mejorar el goce, por todas las personas, sin discriminación, del derecho al trabajo decente 			
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proporción de migrantes que reciben respaldo público efectivo para obtener acceso a un trabajo decente y productivo ▪ Proporción de migrantes que tienen acceso a programas públicos de formación profesional ▪ Número de migrantes que regularizan su situación a través del establecimiento de una relación de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proporción de trabajadores migrantes que pasaron de empleos en la economía informal a situaciones de empleo formal durante el período sobre el que se informa ▪ Proporción y frecuencia de inspecciones de empresas para verificar el cumplimiento de normas laborales, y proporción de inspecciones que hayan dado lugar a medidas administrativas o procesamientos penales relacionados con violaciones de derechos laborales de trabajadores migrantes ▪ Proporción de quejas referentes a condiciones de trabajo de migrantes, presentadas a órganos administrativos o judiciales, comparada con la correspondiente a trabajadores nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proporción de trabajadores migrantes que denunciaron discriminación y abuso en el trabajo, que hayan promovido acciones judiciales o administrativas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proporción de solicitudes de beneficios formuladas por trabajadores migrantes (por ejemplo, solicitudes de beneficios por desempleo, jubilaciones) examinadas y atendidas en el período abarcado por la información ▪ Proporción de casos de quejas referentes a obligaciones de seguridad social relacionadas con trabajadores migrantes que hayan recibido una respuesta efectiva del Gobierno o del organismo de seguridad social competente

Indicadores ilustrativos sobre el derecho de los migrantes a un trabajo decente

	Acceso a un trabajo decente y productivo	Condiciones de trabajo justas y seguras	Igualdad de trato y prohibición de la discriminación	Acceso a la seguridad social y a la protección social
Resultado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tasa de empleo y tasa de desempleo de los trabajadores migrantes, en comparación con las de los nacionales ▪ Número estimado de trabajadores migrantes carentes de un permiso de residencia o de un permiso de trabajo ▪ Tasa de empleo de migrantes adolescentes y jóvenes, en comparación con la de los nacionales ▪ Número de quejas presentadas por trabajadores migrantes ante cortes/tribunales del trabajo, en comparación con la de los trabajadores migrantes nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proporción de trabajadores migrantes cuyos ingresos superan el salario mínimo, en comparación con la de los nacionales ▪ Tasa de horas extra de trabajadores migrantes, desglosada por situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia y tipo de actividad, y en comparación con iguales datos sobre los nacionales ▪ Proporción de omisión de pago de salarios a migrantes, especialmente a los que se hallen en situaciones irregulares, comparada con la de los nacionales ▪ Tasa de trabajadores informales, desglosada por situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia, duración de la residencia y tipo de actividad 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brecha salarial entre trabajadores migrantes y nacionales, desglosada por situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia y empleo ▪ Brecha de desempleo entre trabajadores migrantes y trabajadores nacionales ▪ Proporción de trabajadores migrantes en la economía informal, comparada con la correspondiente a los nacionales ▪ Proporción de trabajadoras migrantes cubiertas legalmente por licencia por maternidad ▪ Proporción de trabajadoras migrantes que presentaron quejas por haber sido objeto de discriminación en el trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de trabajadores migrantes con acceso a beneficios de desempleo ▪ Número de trabajadores migrantes que reciben beneficios por edad avanzada ▪ Número de trabajadores migrantes que reciben beneficios en caso de accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo ▪ Número de trabajadores migrantes amparados por acuerdos de seguridad social que prevean la portabilidad de beneficios de seguridad social (beneficios a largo plazo) ▪ Coeficiente de cobertura proporcionada a migrantes por cada programa de seguridad social, comparada con la de los nacionales, desglosada por sexos

Indicadores sobre el derecho de los migrantes a un trabajo decente (cont.)

	Protección contra el trabajo forzoso	Protección contra el trabajo de niños migrantes	Entorno saludable en el lugar de trabajo	Derechos sindicales, negociación colectiva y diálogo social
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inclusión en la legislación nacional del derecho de todas las personas al trabajo, sin discriminación basada en causales prohibidas ▪ Ratificación y entrada en vigencia de las normas internacionales de derechos humanos pertinentes al derecho al trabajo: los ocho convenios básicos de la OIT (n.º 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 y 182) y de otros convenios pertinentes de la OIT ▪ Existencia de un programa de trabajo decente a nivel nacional, en que se consideren específicamente las dificultades que enfrentan los trabajadores migrantes ▪ Medidas encaminadas a recopilar y publicar datos periódicos sobre condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes, datos desglosados por su situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia, duración de la residencia y tipo de actividad ▪ Existencia de jurisprudencia sobre derechos laborales referentes a trabajadores migrantes, desglosada por situación de migración o residencia de dichos trabajadores ▪ Existencia de acuerdos regionales o bilaterales de protección de los derechos de los trabajadores migrantes ▪ Medidas legales y de políticas encaminadas a hacer frente a dificultades relacionadas con género que afecten al derecho a un trabajo decente en todos los sectores del marco 			
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ratificación del Protocolo de las Naciones Unidas sobre Tráfico de Personas ▪ La legislación penal tipifica los delitos de tráfico de personas y trabajo forzoso ▪ Órganos o políticas gubernamentales encaminadas a erradicar e investigar casos de trabajo forzoso, incluidos los perpetrados contra migrantes, y a 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prohibición legal de las peores formas de trabajo infantil ▪ Políticas encaminadas a asegurar los derechos de los trabajadores adolescentes, incluidos los migrantes, sea cual fuere su situación de migración o residencia ▪ Políticas sobre eliminación del 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Políticas destinadas a proteger a los trabajadores, incluidos los migrantes, de lesiones experimentadas en el trabajo ▪ Programas encaminados a asegurar a los trabajadores migrantes acceso a procedimientos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconocimiento legal de derechos sindicales para todos los trabajadores, incluidos los migrantes, sea cual fuere su situación de migración o residencia ▪ Limitaciones jurídicas al ejercicio de derechos sindicales por los trabajadores migrantes, incluidas limitaciones contenidas en los estatutos o los convenios constitutivos de sindicatos

Indicadores sobre el derecho de los migrantes a un trabajo decente (cont.)

	Protección contra el trabajo forzoso	Protección contra el trabajo de niños migrantes	Entorno saludable en el lugar de trabajo	Derechos sindicales, negociación colectiva y diálogo social
	procesar penalmente a los perpetradores ■ Programas de protección general de migrantes víctimas de trabajo forzoso, inclusive a través de la regularización y el acceso a la justicia	trabajo infantil, incluido el realizado por niños migrantes; ■ Medidas encaminadas a regularizar la situación de residencia de los niños migrantes	administrativos y judiciales en caso de lesiones experimentadas en el trabajo ■ Medidas encaminadas a garantizar la seguridad y la salud ocupacionales a los trabajadores migrantes	■ Medidas encaminadas a la implementación, en condiciones de igualdad, de derechos de negociación colectiva para todos los trabajadores, sea cual fuere su situación de migración o residencia
Proceso	<ul style="list-style-type: none"> ■ Programas de sensibilización y promoción sobre observancia de derechos laborales en comunidades de migrantes ■ Porcentaje del gasto público destinado a promover el derecho al trabajo decente para los migrantes ■ Porcentaje del gasto público destinado a eliminar el trabajo forzoso y el trabajo infantil, incluido el de los migrantes ■ Proporción de quejas recibidas referentes al derecho de los migrantes al trabajo decente, incluidas las relativas a condiciones de trabajo justas y seguras, investigadas y resueltas por cortes/tribunales del trabajo, la institución nacional de derechos humanos, el <i>ombudsman</i> de derechos humanos u otros mecanismos (por ejemplo, procedimientos del supervisor de la OIT, mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, sindicatos) y proporción de quejas efectivamente resueltas por el Gobierno 			
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Proporción y frecuencia de inspecciones laborales que hayan dado lugar a medidas administrativas o a procesamientos penales relacionados con trabajo forzoso, incluido el realizado por trabajadores migrantes ■ Proporción de trabajadores víctimas de trabajo forzoso que 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Número de programas destinados a asegurar a los adolescentes migrantes iguales oportunidades de capacitación profesional que a los nacionales ■ Proporción y frecuencia de inspecciones laborales que hayan dado lugar a medidas administrativas o procesamientos penales relacionados con trabajo forzoso, 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Proporción de lesiones experimentadas por trabajadores migrantes en el trabajo, en comparación con las experimentadas por nacionales, desglosada por sexo, edad, nacionalidad, tipo de actividad y situación de migración o residencia 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Inclusión de temas referentes a trabajadores migrantes en el programa de diálogo social a nivel nacional ■ Inclusión de derechos de los trabajadores migrantes en los acuerdos colectivos ■ Número de programas sobre protección de trabajadores migrantes resultantes de un diálogo social ■ Número de programas encaminados a

Indicadores sobre el derecho de los migrantes a un trabajo decente (cont.)

	Protección contra el trabajo forzoso	Protección contra el trabajo de niños migrantes	Entorno saludable en el lugar de trabajo	Derechos sindicales, negociación colectiva y diálogo social
	reciben respaldo público (por ejemplo, transferencias de efectivo; capacitación profesional), incluidos trabajadores migrantes, desglosada por situación de migración o residencia	incluido el realizado por niños migrantes <ul style="list-style-type: none"> ▪ Proporción de trabajadores adolescentes que participen en programas de capacitación profesional, incluidos trabajadores migrantes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proporción de trabajadores migrantes que presentan quejas por lesiones experimentadas en el trabajo 	promover la sindicalización de los migrantes
Resultado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cantidad promedio de trabajadores migrantes en el total de los casos de trabajo forzoso, desglosada por situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia, duración de la residencia y tipo de actividad ▪ Número de trabajadores migrantes víctimas de trabajo forzoso que obtienen acceso a nuevos puestos de trabajo decente ▪ Número de migrantes víctimas de trabajo forzoso que regularizan su situación de migración o residencia 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Porcentaje de niños víctimas de trabajo forzoso ▪ Porcentaje de niños que son trabajadores migrantes, en comparación con nacionales, desglosado por situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia, duración de la residencia y tipo de actividad ▪ Número de niños migrantes víctimas de las peores formas de trabajo infantil 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de decesos de trabajadores migrantes, causados por accidentes laborales, en comparación con el número de nacionales, desglosado por situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia, duración de la residencia y tipo de actividad 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tasas de afiliación a sindicatos en diferentes sectores de la población, incluidos los migrantes, en comparación con la cifra de afiliación global, desglosadas por situación de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia, duración de la residencia y tipo de actividad ▪ Participación de representantes de trabajadores migrantes en negociaciones tripartitas y bipartitas

4. Consideraciones metodológicas para la selección de indicadores

En la sección anterior del estudio se presentaron propuestas de indicadores para derechos humanos seleccionados. Varias consideraciones metodológicas intervienen en la propuesta de cualquier marco de indicadores. En la presente sección se examinan algunos de los temas clave que deben considerarse al seleccionar indicadores de derechos humanos, y específicamente de derechos humanos de migrantes. La OACDH ha utilizado las siglas “RIGHTS” para resumir los atributos que deberían tener los indicadores (OACDH 2012:50):



Otras consideraciones técnicas aplicadas por la UNICEF y la Universidad de Lanús en el proceso de selección de indicadores seguido por esas entidades son factibilidad, validez, comparabilidad y singularidad (para evitar la duplicación y la superposición) (UNICEF-UNLA 2012:11).

4.1 Indicadores cuantitativos versus cualitativos

Todas las fuentes examinadas utilizan indicadores *cuantitativos* (numéricos) y *cualitativos* (narrativos) de derechos humanos, estructura que la OACDH triangula para obtener indicadores basados en hechos, u objetivos, e indicadores basados en opiniones, o subjetivos (OACDH 2012:17-19). Los indicadores cuantitativos y cualitativos son preferibles a los subjetivos; en otras palabras, los que se basan en información fáctica que pueda ser observada directamente son preferibles a los juicios, evaluaciones y opiniones de personas. La distinción entre esas dos categorías puede ser borrosa, ya que las percepciones pueden influir en la categorización y clasificación de datos fácticos. Por ejemplo, los datos numéricos sobre el número de niños detenidos con fines de inmigración en un mismo país pueden diferir ampliamente de los considerados por protagonistas de un mismo país y entre distintos países, según lo que se entienda por “detención”. Los indicadores subjetivos pueden ser útiles también para complementar los datos objetivos y poner de manifiesto una discriminación que, de lo contrario, puede

quedar oculta, en especial, en contextos en que no se realiza una recopilación sistemática de datos, como ocurre con los migrantes. No obstante, se prefieren los indicadores objetivos o basados en hechos, porque en general son más verificables, copiables y fácilmente interpretables, y deben ser acompañados por actividades encaminadas a enunciar e instrumentar definiciones universales y transparentes.

4.2 Indicadores específicos del contexto

La OACDH hace hincapié también en indicadores para contextos específicos, a fin de atender necesidades nacionales y locales y generar identificación. Se trata de lograr equilibrio entre indicadores de derechos humanos básicos universalmente pertinentes e indicadores más detallados y focalizados, según lo requiera determinada situación, sobre la base de un enfoque práctico, transparente y estructurado. Los indicadores de procesos son aquellos en que es mayor la probabilidad de que sea necesario contextualizar. Las observaciones formuladas por los órganos de seguimiento de los derechos humanos constituyen una importante fuente de información contextual sobre dificultades, y de posibles indicadores (OACDH 2012:85-86).

4.3 Disponibilidad y fuentes de datos

Aunque en los estudios especializados no se exige que los indicadores se limiten a los datos disponibles, contar con datos confiables y seguros es un requisito crucial para que los indicadores sean eficaces, y los indicadores deben combinar y reconfigurar datos comúnmente disponibles para que el instrumento sea útil y práctico. Las fuentes y los mecanismos de generación de datos mencionados por la OACDH son, entre otros, los siguientes:

- datos basados en hechos sobre violaciones de derechos humanos,
- estadísticas socioeconómicas y administrativas
- encuestas de percepciones y opiniones, y
- dictámenes de expertos (OACDH 2012:51-69).

Los datos desglosados revisten especial importancia para medir la discriminación basada en causales prohibidas. Las dificultades prácticas y políticas que rodean la labor de desglose de datos deben considerarse y adaptarse a los contextos locales. Se aconseja, sin embargo, un desglose de datos que haga posible el análisis para determinar la existencia de un caso de discriminación por causales prohibidas. (OACDH 2012:68-70).

La disponibilidad de datos puede ser un desafío especial para los indicadores de los derechos de los migrantes, pues comúnmente no se dispone de datos desglosados por situación de migración o residencia, y las estadísticas socioeconómicas y administrativas no suelen captar a la mayoría de los migrantes en situación irregular, o los captan en forma tal que no se identifica su situación de residencia.

Los datos sobre migrantes en situación irregular plantean especiales dificultades. Muchos migrantes en situación irregular tuvieron anteriormente visas o permisos de trabajo, han solicitado asilo o han

iniciado un proceso de solicitud de regularización de su situación, por lo cual hay registros de que esas personas se encuentran en los países de destino. Además de las cifras relativas a aplicación de leyes (por ejemplo, detenciones), los gobiernos disponen de diversas otras fuentes de información. No obstante, esos datos rara vez están sistematizados, no pueden reflejar un cuadro preciso de todos los migrantes en situación irregular y es cada vez más frecuente que se procesen con fines de aplicación coercitiva de normas sobre inmigración²².

En países o localidades en que todos los residentes tienen acceso asegurado a servicios públicos y a protección de datos es posible disponer de datos mucho más sólidos sobre la presencia de migrantes en situación irregular. Si bien la diferenciación entre prestación de servicios a nivel nacional, regional y local puede ocultar diferencias locales y generar problemas en cuanto a la recopilación y el análisis de datos agregados y, por lo tanto, plantear especiales dificultades para el uso de indicadores, en algunos casos las autoridades locales y regionales se han esforzado especialmente en registrar, o por lo menos contabilizar, a los miembros de su población residente irregular, para elaborar y aplicar mejor políticas y servicios públicos.

El Padrón Municipal español:

Recopilación de datos sobre migración en situación irregular a nivel local

En España, las autoridades locales son responsables de recopilar continuamente información demográfica en el Padrón Municipal, que reúne datos sobre la población residente, sea cual fuere su situación de migración o residencia. Los migrantes en situación irregular pueden registrarse a sí mismos sin riesgo de sufrir consecuencias en cuanto a la aplicación de normas de inmigración.

Hasta hace poco la prestación de servicios de cuidado de la salud y de otros servicios se efectuaba en igualdad de condiciones a todos los inscriptos en el padrón municipal, fuera cual fuese su situación²³. Por lo tanto, dichos padrones, aunque todavía, por razones prácticas, no eran totalmente representativos de toda la población en situación de residencia irregular, constituían una buena fuente de datos sobre la población residente irregular a nivel local.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) se encarga de centralizar, procesar y publicar todos los datos recopilados por las municipalidades locales, lo que permite incluir a los migrantes en situación irregular en estadísticas demográficas nacionales.

El número de migrantes en situación irregular que residen en España puede inferirse también comparando el número de permisos de residencia emitidos con el número de nacionales de terceros países registrados en el Padrón²⁴. Estimaciones calculadas en consonancia con esa metodología en 2012 muestran que en España la cifra total de migrantes en situación irregular era de aproximadamente 600 000 individuos²⁵.

²² Véase nota al pie de página nº 16.

²³ Véase, por ejemplo, "Derechos Fundamentales de los Migrantes en Situación Irregular en la Unión Europea". Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA). 2011. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo: pág. 35.

²⁴ Información adicional aparece en Solanes Corella, Á. "Inmigración y Responsabilidad Municipal". Instituto de Derechos Humanos, Universitat de València, Documentación Social. 2010: págs. 191-210, disponible en http://www.proyectos.cchs.csic.es/politicas-migratorias/sites/proyectos.cchs.csic.es/politicas-migratorias/files/Inmigracion_y_Responsabilidad_Muni.-_A_SOLANES.pdf.

²⁵ Estas estimaciones se obtienen comparando el número de permisos de residencia emitidos por la Secretaría General de Inmigración y Emigración de España, que es de 2,7 millones según estadísticas hasta el 30 de junio de 2012, con el número de nacionales de terceros países que se han registrado en el Padrón — es decir 3,3 millones —, según datos del Instituto

La Municipalidad de Barcelona ha seguido desarrollando su padrón municipal. Barcelona es la única ciudad de España en que el registro puede efectuarse sin declarar una dirección fija (utilizando la de una entidad social). Además, la Región Autónoma de Cataluña ha adoptado disposiciones regionales complementarias que permiten otorgar a los migrantes en situación irregular que han estado registrados en el padrón municipal durante no menos de tres meses un carné de salud especial que les da acceso a servicios de cuidados de la salud primarios en toda la región (*Servicio Catalán de Salud - CatSalud*). Un año después del reconocimiento de la residencia se tiene acceso, a través de un procedimiento separado, a servicios de especialistas adicionales²⁶. El registro brinda acceso, asimismo, a servicios de educación y a varios servicios municipales. Por lo tanto, aunque en la práctica subsisten algunos obstáculos, el padrón municipal es una buena fuente de datos sobre residentes en la ciudad y facilita una prestación de servicios basada en datos empíricos y adaptada a las necesidades a nivel local.

La recopilación de datos de entidades de la sociedad civil, tales como instituciones nacionales de derechos humanos y quienes ejerzan la función de *ombudsman*, investigadores y, en especial, organizaciones no gubernamentales (ONG), puede también cumplir un papel fundamental, especialmente en países en que los migrantes tienen escaso acceso a servicios públicos. Si bien las entidades que prestan servicios a los migrantes no tienen contacto con todos los beneficiarios, los usuarios de sus servicios pueden ser más representativos de la población migrante irregular e incluir a algunas personas que no tendrían acceso a servicios públicos por el riesgo — real o percibido — de ser afectadas por medidas de aplicación de normas de inmigración. Además, las ONG pueden reunir información más confiable que la del Estado, ya que los conflictos de intereses y las repercusiones de las relaciones de poder que pueden influir sobre los datos recopilados por entidades estatales son escasos. Muchas ONG se han venido esforzando en reunir datos en forma sistemática, llenando así los vacíos existentes en materia de prestación de servicios y recopilación de datos, para respaldar un proceso de formulación de políticas basado en datos empíricos congruente con normas de protección de datos. Las ONG pueden también estar en condiciones de analizar la categorización y clasificación de datos, para hacer aflorar una discriminación que las estadísticas oficiales no revelen. La información recopilada por ONG puede, pues, ser una fuente complementaria vital de los datos gubernamentales o institucionales, tanto en la etapa de recopilación como en la de análisis.

Nacional de Estadística (INE) al 1 de enero de 2012. Los datos pueden consultarse en los sitios de la Secretaría General de Inmigración y Emigración:

http://extranjeros.empleo.gob.es/es/estadisticas/operaciones/con-certificado/201206/Principales_resultados_30062012.pdf y del Instituto Nacional de Estadística (INE), <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe245&file=inebase&L=0>.

²⁶ Véase Instrucción 10/2012, del 1 de septiembre de 2012, disponible en: http://www.bcn.cat/novaciudadania/pdf/ca/salut/tramits/InformatiuSanitat_es.pdf. Información adicional aparece en Médicos del Mundo, *Dos años de reforma sanitaria: más vidas humanas en riesgo*, pág. 49, disponible en: <http://www.medicosdelmundo.org/derechoacurar/wp-content/uploads/2014/04/AF-IMPACTO-RDL-A4-baja-OK.pdf>.

Médecins du Monde – Observatorio Europeo del Acceso a la Sanidad

El Observatorio Europeo del Acceso a la Sanidad, que es una iniciativa de Médicos del Mundo /Médecins du Monde (MdM), recopila sistemáticamente datos de los usuarios de sus servicios. Cada uno de los pacientes que consultan a MdM a través de los centros de salud con que cuenta la institución en toda Europa es entrevistado sistemáticamente mediante la utilización de uno de tres cuestionarios disponibles (formulario social, formulario médico inicial y formulario de repetición de la consulta)²⁷.

Los datos recogidos combinan información cuantitativa y cualitativa relacionada con la salud de los usuarios de servicios (incluida la salud mental y el estado de salud que creen tener), sus experiencias de acceso a servicios sanitarios y factores sociales pertinentes, tales como situación en materia de vivienda, experiencias de violencia (en los países de origen, tránsito y destino), limitación de sus movimientos por temor a ser detenidos, carencia de permisos de residencia y motivos de la migración. También se recoge información personal, por ejemplo, sobre género, país de origen y situación de residencia, lo que permite desglosar los datos.

En un informe recientemente publicado se presentan análisis de datos recogidos en 14 ciudades de 7 países (Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, los Países Bajos y el Reino Unido) durante 2012 (Médicos del Mundo 2013). El informe abarca una muestra de 8412 personas, 19 302 consultas (incluidas 10 968 consultas médicas) y 11 921 diagnósticos.

La mitad de los pacientes eran migrantes en situación irregular de países no pertenecientes a la UE²⁸; la proporción fue mucho más alta en Bruselas y Antwerp (72,3%), Ámsterdam (89,1%) y Londres (57,1%), pero notablemente inferior en Munich (8,5 %).

Las siguientes fueron algunas conclusiones clave (de la muestra de la totalidad de las entrevistas):

- El 81% de los pacientes no tenían posibilidades de acceso a la atención sin pagar la totalidad de los costos el día de la consulta inicial con MdM.
- El 59% de las mujeres embarazadas no habían tenido acceso a atención prenatal el día de la consulta inicial con MdM.
- El 60% de los pacientes no sabían dónde podían acudir para obtener vacunas.
- El 36% de los pacientes habían dejado de buscar asistencia sanitaria en los 12 meses anteriores.
- El 76% de los diagnósticos requerían un tratamiento “esencial”. Más de la mitad de los pacientes que lo necesitaban no lo habían recibido en ninguna medida el día de la consulta inicial con MdM.
- El 49% de los pacientes tenían una vivienda precaria o temporal.
- De las razones dadas para la migración, la salud personal solo representaba el 1,6%; la huida de la guerra, el 5,8%, y supervivencia económica, el 42,8%. Los datos muestran también que los migrantes en situación irregular generalmente no tienen conocimiento de sus patologías antes de migrar y suelen no conocer el funcionamiento de los sistemas de atención sanitaria existentes en Europa ni su derecho a recibir tratamiento sanitario.

Lo expresado pone de manifiesto aún con más claridad la importancia de reforzar la recopilación sistemática de datos pertinentes sobre los migrantes en las estadísticas administrativas y socioeconómicas, por ejemplo, mediante encuestas y censos de hogares, datos administrativos y fuerza de trabajo (si bien respetando el principio de protección de datos) y de utilizar diversas fuentes de datos, incluidos los producidos por organizaciones de la sociedad civil. Dada, en especial, la existencia de estratos de obstáculos que enfrentan los migrantes para gozar de sus derechos, es preciso esforzarse en respaldar y promover la recopilación de datos en forma ética a través de esos diversos mecanismos, para que el análisis de los datos proporcione una visión completa de la situación real.

²⁷ Las preguntas formuladas en los distintos lugares varían en alguna medida.

²⁸ Un 11,4% adicional correspondía a ciudadanos de la UE que, por falta de recursos financieros o de seguro de salud, habían perdido el derecho de residir en el país de destino.

En la siguiente sección se proporcionan diversos ejemplos de todas partes del mundo sobre recopilación y análisis de datos para realizar el seguimiento de los impactos jurídicos y de políticas y prácticas en los resultados, en materia de derechos y de desarrollo de los migrantes, sus familias y sus sociedades de origen, tránsito y destino.

La clasificación de datos y la claridad de las definiciones también plantean dificultades para la recopilación y comparabilidad de datos. Por ejemplo, diferentes países tienen diferentes sistemas de recopilación de datos sobre migrantes, que pueden tener que ver con alguna combinación de datos sobre nacionalidad, lugar de nacimiento o nacionalidad de los padres. Los lugares en que se mantiene privados de libertad a los migrantes debido a su situación migratoria pueden denominarse, por ejemplo, alojamiento, refugio, estaciones migratorias, albergues, instalaciones *ad hoc*, centros de remoción/recepción o centros de detención. Es importante que esas dificultades sean consideradas en el proceso de adaptación y aplicación de indicadores a contextos locales y se procure establecer un entendimiento común entre los recopiladores de datos, por ejemplo, mediante el uso de glosarios.

4.4 Consecuencias éticas y relativas a los derechos humanos

El uso de indicadores para el seguimiento de la observancia de derechos humanos se basa en la recopilación, el procesamiento y la difusión de información estadística. Ello suscita consecuencias en materia de derechos humanos, en relación, por ejemplo, con el derecho a la información, a la privacidad, a la protección de datos y a la confidencialidad. La OACDH ha identificado los tres principios fundamentales de derechos humanos en relación con los procesos de recopilación de datos y los ha denominado autoidentificación, participación y protección de datos. También es preciso cumplir estándares jurídicos e institucionales conexos, que se reflejan en los criterios del sistema RIGHTS arriba mencionado, que se expone en detalle en la guía respectiva (OACDH 2012:46-49).

Se plantean cuestiones especiales al reunir y difundir datos sobre migrantes, en especial, migrantes en situación irregular. Dado que los debates sobre migración tienen gran tinte político, los datos y estadísticas suelen usarse y enunciarse indebidamente para justificar determinadas respuestas de políticas. También se cometen frecuentes violaciones de la protección de datos y del derecho a la privacidad de migrantes en situación irregular cuando su información personal, obtenida para que pudieran acceder a servicios esenciales, por ejemplo, se revela a autoridades de inmigración. Resulta un desafío promover una labor de formulación de políticas sobre migración basadas en datos empíricos y la visibilidad de grupos discriminados en forma de brindar protección a los derechos de estos últimos. Al elaborar indicadores, mecanismos de recopilación de datos y generación de datos, análisis de datos y difusión se deben mitigar los riesgos específicos que rodean al uso ético de datos sobre migración y confidencialidad, al derecho a la privacidad y a la protección de datos.

Por ejemplo, una posible fuente de datos sobre asistencia a clases de niños migrantes con diferentes situaciones consistiría en que las escuelas incluyeran en los registros de matrícula información sobre situación de residencia. No obstante, en algunos países en que el derecho a la educación de los niños en situación irregular se encuentra debidamente protegido, no corresponde que la dirección o administración del establecimiento solicite información específica, y el personal puede no conocer la situación irregular de un alumno. Disponer que se recopile esa información podría suscitar

consecuencias contradictorias en materia de acceso a la educación, por ejemplo, dando cabida a discriminación e infundiendo en los padres el temor de que la matrícula escolar pueda dar lugar a la aplicación coercitiva de normas sobre inmigración. En algunos países se han propuesto o sancionado disposiciones conforme a las cuales los colegios tienen la obligación de verificar la situación de residencia durante el proceso de matrícula para impedir el acceso y, en algunos casos, incluso deben dar a conocer la información personal de los potenciales alumnos a las autoridades de inmigración²⁹. Esas prácticas equivalen, de hecho, a denegar el derecho de los niños en situación irregular a la educación.

Por lo tanto, es esencial, al promover mejoras en materia de recopilación de datos y de manejo de datos desglosados, considerar las posibles fuentes de información, las consecuencias de la recolección de información a través de esa fuente y los medios de asegurar que se respeten los derechos de protección de datos y de privacidad. Las políticas que no imponen a los proveedores de servicios la obligación de denunciar a los migrantes en situación irregular a las autoridades de inmigración y además prohíben la revelación de esa información, y capacitan y sensibilizan a los proveedores de servicios y a las familias de migrantes sobre el contenido de esas normas, crean un esencial “cortafuegos” entre aplicación de normas sobre inmigración y prestación de servicios, al mismo tiempo que permiten recopilar datos esenciales para una eficaz prestación de servicios.

5. Ejemplos de recopilación y análisis de datos sobre migración y derechos de los migrantes

5.1 Estimaciones sobre el número de migrantes en situación irregular

Estados Unidos es uno de los pocos países del mundo que cuentan con estimaciones confiables sobre la población indocumentada, a través del uso de datos gubernamentales recopilados a través del censo (véase el recuadro de texto, *infra*). Según recientes estadísticas sobre migración irregular, se estima que en el país viven actualmente 11,1 millones de migrantes en situación irregular³⁰.

²⁹ Por ejemplo, en Alemania, hasta 2011, la obligación de todas las administraciones públicas de denunciar a migrantes indocumentados a las autoridades de inmigración en la práctica afectó al acceso de los niños indocumentados a la educación. El 7 de julio de 2011 el Parlamento alemán sancionó una resolución por la que se exime a las administraciones escolares de la obligación de efectuar esas denuncia. En el Reino Unido hubo un debate en torno a la introducción de la obligación de los colegios de verificar la situación de residencia de los potenciales alumnos antes de matricularlos, para impedir que los niños indocumentados tengan acceso a la educación (véase, por ejemplo, Malik, S. y P. Walker, “Ministers planning immigration crackdown on 'education tourists'”, *The Guardian*, 27 de marzo de 2013; Watt, N. “David Laws vetoes plan to force schools to check immigrant status of pupils”, *The Guardian*, 22 de mayo de 2013. En Grecia, en el contexto de crecientes tensiones xenófobas y violencia racista contra migrantes, el viceministro del Interior de ese país, Eviropidis Stylianidis, envió a las municipalidades de la isla de Creta el 2 de octubre de 2013 una carta en la que solicitaba a las guarderías públicas que compilaran sendas listas de niños no griegos matriculados en ese momento en tales establecimientos, con mención de su país de origen. El Viceministro expresó que la finalidad de la encuesta era recoger información en respuesta a una pregunta específica formulada en el Parlamento griego por un diputado del partido Aurora Dorada (PICUM Bulletin, 24 de octubre de 2012).

³⁰ Véase “A Nation of Immigrants: A Portrait of the 40 Million, Including 11 Million Unauthorized”. Centro Hispánico Pew. 29 de enero de 2013, disponible en: http://www.pewhispanic.org/files/2013/01/statistical_portrait_final_jan_29.pdf

Análisis de datos de la Oficina de Censos para reunir información cualitativa sobre migrantes en situación irregular en los Estados Unidos

Las investigaciones dirigidas por el Centro de Investigación Pew en los Estados Unidos a través del Centro Hispánico Pew (ahora denominadas Proyecto sobre Tendencias Hispánicas de dicha entidad) proporcionan un retrato estadístico de los 11,1 millones de migrantes en situación irregular que viven en los Estados Unidos³¹.

Para estimar la cifra de la población indocumentada, el Centro ha aplicado un “método residual”, técnica ampliamente aceptada basada en datos gubernamentales oficiales. Conforme a esa metodología, del total de la población de personas nacidas en el extranjero se sustrae una estimación demográfica de la población de nacidos en el extranjero en situación de residencia legal: el residuo es la fuente de estimaciones de la población de migrantes en situación irregular. Las conclusiones estadísticas del Centro Hispánico Pew se basan en la Encuesta de la Comunidad Estadounidense de 2011 administrada por la Oficina del Censo, y presentan no solo la cifra estimada, sino también características detalladas de los migrantes en situación irregular que viven en los Estados Unidos. Los temas abarcados son edad, ciudadanía, origen, suficiencia idiomática, medios de vida, estado civil, fertilidad, escolarización, cobertura de seguro de salud, ingresos, pobreza y empleo.

En el estudio se analizan también las condiciones de trabajo y las condiciones sociales de los trabajadores migrantes en situación irregular, y las conclusiones se centran en la situación de los niños migrantes en situación irregular; especialmente matrícula escolar, estimaciones de logros educativos, ingresos, tasas de pobreza y condiciones sanitarias.³² Según recientes estimaciones, en los Estados Unidos alrededor de un millón de niños están en situación irregular y aproximadamente 5,5 millones son hijos de migrantes en situación irregular.³³ El estudio muestra, además, que en ese país el 46 % de los migrantes en situación irregular tienen hijos menores de 18 años de edad, y según análisis de datos de la Oficina del Censo, se estima que 9 millones de personas viven en la actualidad en familias “en situación mixta”³⁴. El Centro Hispánico Pew ha publicado también varios informes sobre opinión pública en materia de inmigración³⁵.

También se han usado datos de censos para medir los impactos de la situación de migración o residencia irregulares en los resultados referentes al desarrollo humano, incluida la culminación de la educación escolar. Por ejemplo, según el censo de 2000 tan solo el 40% de los varones latinoamericanos en situación irregular de 18 a 24 años llegados a los Estados Unidos antes de cumplir los 16 años de edad habían completado el ciclo de educación secundaria u obtenido un certificado de Desarrollo Educativo General (grado equivalente al de educación secundaria)³⁶.

En la Unión Europea aún no se han creado ni aplicado mecanismos confiables y sistemáticos de recopilación de datos sobre migración irregular. En los últimos años algunos estudios se han centrado en

³¹ Ídem.

³² Información adicional aparece en Passel, J. y D. V. Cohn, *A Portrait of Unauthorized Immigrants en los Estados Unidos*. 14 de abril de 2009, disponible en <http://www.pewhispanic.org/files/reports/107.pdf>

³³ Véase “Población inmigrante no autorizada: Tendencias nacionales y estatales, 2010”, Centro Hispánico Pew, 1 de febrero de 2011, pág. 13, disponible en <http://www.pewhispanic.org/files/reports/133.pdf>

³⁴ Taylor, P. y otros, “Unauthorized Immigrants: Length of Residency, Patterns of Parenthood”, diciembre de 2011, disponible en: <http://www.pewhispanic.org/files/2011/12/Unauthorized-Characteristics.pdf>.

³⁵ Véase, por ejemplo, “Immigration Rises on Washington’s Agenda, Not the Public’s”, Centro de Investigaciones Pew, 28 de enero de 2013, disponible en <http://www.pewresearch.org/2013/01/28/immigration-rises-on-washingtons-agenda-not-the-publics/> y “Any Court Health Care Decision Unlikely to Please. Immigration: Public Backs AZ Law, But Also Path to Citizenship”, Centro de Investigaciones Pew. 18 de junio de 2012, disponible en <http://www.people-press.org/2012/06/18/any-court-health-care-decision-unlikely-to-please/>.

³⁶ Sabates-Wheeler, R. “The Impact of Irregular Status on Human Development Resultados for Migrants”, Human Development Research Paper. 26 de julio de 2009. UNICEF, Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes; François Crépeau, PICUM, Universidad Nacional de Lanús. 2013: 34.

la medición del número total de migrantes en situación irregular en la UE³⁷. No obstante, los análisis sobre migración irregular suelen verse afectados por problemas de incongruencias terminológicas y datos incompletos y no susceptibles de comparaciones entre diferentes estados. Los Estados Miembros de la UE suelen basarse en diferentes criterios para identificar a los migrantes en situación irregular, y la migración irregular registrada comprende principalmente datos de detenciones en fronteras o entradas irregulares.

En el estudio del proyecto Clandestino, financiado por la Comisión Europea, se hace referencia a los migrantes en situación irregular existentes en Europa, cuya cifra se calcula entre 1,9 y 3,8 millones de personas (véase el recuadro de texto, *infra*). Antes de la culminación de ese proyecto las cifras estimadas oscilaban entre 4,5 y 8 millones de migrantes en situación irregular en Europa, y se citaban en documentos de políticas de la Unión Europea³⁸. Según las conclusiones del proyecto Clandestino, las estimaciones anteriores de la Comisión Europea surgían, al parecer, de una larga cadena de citas, basada inicialmente en un viejo artículo periodístico citado y vuelto a citar hasta que recibió la denominación de “estimación reciente”³⁹.

³⁷ Véase, por ejemplo, Morehouse, C y M. Bloomfield, “Irregular Migration in Europe”, Instituto de Política de Migración (MPI), diciembre de 2011, disponible en: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/TCMirregularmigration.pdf>. Véase también “PROMINSTAT: Statistics on Migration, Integration and Discrimination in Europe”, Informe final de PROMINSTAT, Viena, Kraler, Albert y David Reichel. ICMPD 2010; Proyecto de Investigación CLANDESTINO: *Size and Development of Irregular Migration to the EU*. Estudio de comparación de políticas. Vogel, Dita, diciembre de 2009, disponible en: http://clandestino.eliamep.gr/wpcontent/uploads/2009/12/clandestino_policy_brief_comparative_size-of-irregularmigration.pdf; Centro Internacional para el Desarrollo de la Política de Migración (ICMPD) REGINE, Informe Final. “Regularisations in Europe: Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU”. Baldwin-Edwards, Martin y Albert Kraler, ICMPD. 2009. Ref. JLS/B4/2007/05, y Koser, K. “Irregular Migration, state security and human security”, Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI), septiembre de 2005, disponible en: http://iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tp/TP5.pdf.

³⁸ Según la Comisión Europea, “es difícil obtener cifras precisas [sobre la escala de la migración irregular], pero estimaciones recientes sobre el número de migrantes ilegales en la UE oscilan entre 4,5 y 8 millones de personas, con un incremento estimado de 350 000 a 500 000 personas por año”; véase: Comisión Europea, comunicado de prensa: “Towards a comprehensive European Migration Policy: Cracking down on employment of illegal immigrants and fostering circular migration and mobility partnerships”, 16 de mayo de 2007, IP/07/678, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release-IP-07-678_en.htm.

³⁹ Véase el informe final del proyecto Clandestino, noviembre de 2009, pág. 109, disponible en: <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/126625701EN6.pdf>

El proyecto Clandestino: “Migración en situación irregular: Contando lo incontable. Datos y tendencias en Europa”

El acceso a información adecuadamente documentada y estructurada es un primer paso necesario para generar más transparencia con respecto a la magnitud de la migración irregular. El proyecto Clandestino, financiado por la Dirección General de Investigación de la Comisión Europea, fue elaborado entre 2007 y 2009 con el propósito de recopilar datos confiables sobre tendencias de los desplazamientos irregulares en Europa, para proporcionar un inventario de datos sobre fondos y flujos de migración en países de la UE seleccionados y analizar los datos comparados recogidos. La iniciativa tenía también como objetivos elaborar una metodología de uso de datos en el contexto de la formulación de políticas de migración y analizar los problemas éticos a que da lugar la recopilación de datos y su utilización⁴⁰. En el proyecto se tuvieron en cuenta y analizaron, además, factores relacionados con políticas que impulsan a los migrantes a una situación de irregularidad.

En 2009 el proyecto Clandestino produjo estimaciones mínimas y máximas de la escala de la población migrante irregular correspondientes a 2008⁴¹. La estimación en cifras agregadas presentada por dicho proyecto para los 27 Estados miembros de la UE oscilaba entre 1 900 000 y 3 800 000 migrantes en situación irregular⁴².

Como resultado del proyecto se ha creado una base de datos sobre migración irregular en Europa, que proporciona un inventario de los datos recopilados y estimaciones basadas en informes de países e indicadores (composición de los grupos de migrantes irregulares en los países seleccionados, edad, género, nacionalidad y sectores de empleo en que los migrantes regulares tienden a superar los plazos de sus permisos de trabajo o residencia). Los datos recopilados a través del proyecto Clandestino sirvieron de base para un análisis en profundidad de los movimientos irregulares en diferentes puntos de entrada. Los resultados de la investigación demostraron que la entrada irregular es la menos común de las vías de entrada en la UE y que una política de migración sólida y basada en datos empíricos podría reducir modalidades de irregularidad en Europa.

5.2 Datos desglosados sobre niños migrantes

Escasean los datos específicos sobre niños migrantes, especialmente en lo que se refiere a los hijos dependientes de migrantes. Ello obedece, en parte, a que, con frecuencia, los movimientos de los niños no se registran aparte de los de sus padres. La División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas informa que, en cifras mundiales, el 16% de los migrantes tienen menos de 20 años de edad. No obstante, en general, se carece de estimaciones oficiales sobre el número de niños migrantes y, en especial, sobre el número de niños en situación irregular, tanto a nivel mundial como regional.

⁴⁰ En <http://clandestino.eliamep.gr/category/irregular-migration-ethics-in-research/> se hallará información adicional sobre los problemas éticos que implica la recopilación de datos analizados como parte del Proyecto Clandestino.

⁴¹ Proyecto Clandestino “Migración indocumentada: Contando lo incontable. Datos y tendencias en Europa”, Comisión Europea, DG de Investigación, Sexto Programa Marco, Prioridad 8: Respaldo Científico para Políticas.

⁴² Los resultados del Proyecto Clandestino son ahora citados por instituciones tales como Eurostat, la Comisión Europea y la FRA. Véase, por ejemplo, Agencia de la UE para los Derechos Fundamentales, “Derechos fundamentales de los inmigrantes en situación irregular en la Unión Europea”. 2011. Disponible en: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1827-FRA_2011_Migrants_in_an_irregular_situation_EN.pdf

Datos sobre niños en situación irregular

Cifras de Eurostat muestran que 41 455 de los migrantes en situación irregular aprehendidos en Europa en 2011 eran niños;⁴³ de ellos, 15 250 no habían cumplido los 14 años de edad, y 25 205 tenían entre 14 y 17 años de edad.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa declaró en 2011: *“Al relator le resulta difícil estimar el número de niños migrantes en situación irregular en Europa”*⁴⁴. Existen, sin embargo, algunas estimaciones de nivel nacional a ese respecto.

Según las del proyecto Clandestino, de un total de migrantes en situación irregular existentes en el Reino Unido comprendido entre 417 000 y 863 000, la cifra de los niños en situación irregular nacidos en el Reino Unido oscilaba entre 44 000 y 144 000. Siguiendo los datos reunidos por el proyecto Clandestino, el proyecto de investigación COMPAS, en la Universidad de Oxford, estimó en 120 000 el número de niños en situación irregular que vivían en el Reino Unido en 2011; se creía que 85 000 de ellos habían nacido en ese país⁴⁵.

En comparación, el proyecto Clandestino estimó en 26 314 el número de niños en situación irregular que vivían en Grecia en 2007. La cifra se derivó sumando el número de nacionales de terceros países que figuraban en los registros escolares y en los registros de nacimientos y sustrayendo del total la cifra estimada de niños de menos de 18 años de edad cuya situación era de residencia regular.

En 2009 se redactó el borrador de un plan de regularización para los niños nacidos en Grecia que fueran hijos de migrantes o para los que se encontraran en Grecia a temprana edad, en el período formativo de su vida, y hubieran iniciado el proceso de educación escolar griego. Según previsiones surgidas del debate oficial sobre el plan propuesto, este afectaría a alrededor de 250 000 niños, muchos de los cuales habrían sido en situación irregular. No resulta claro cómo se buscaron las cifras en este último caso.

Según un estudio llevado a cabo por la Oficina Suiza de Seguimiento de la Ley de Asilo y Extranjería, en ese país los niños representan no menos del 10% de los migrantes en situación irregular. A esa estimación hizo referencia también el Comité sobre Migración, Refugiados y Población en 2011, al analizar el tema de los niños migrantes en situación irregular como verdadera causa de preocupación en Europa⁴⁶.

En los Estados Unidos, una investigación llevada a cabo por el Centro Hispánico Pew llevó a estimar en alrededor de 5,5 millones el número de niños en ese país que son hijos de migrantes en situación irregular. Se estima que 4,5 millones de ellos han nacido en los EE. UU. y han adquirido derecho a la ciudadanía por nacimiento y que un millón nacieron en el extranjero y, por lo tanto, son en situación irregular⁴⁷.

⁴³ Eurostat (2011) Estadísticas sobre el estado de aplicación de la legislación sobre inmigración, extractado el 7 de julio de 2011, y cálculos de los autores.

⁴⁴ Consejo de Europa, “Niños migrantes indocumentados en situación irregular: una verdadera causa de preocupación”, Comité de Migración, Refugiados y Población del Consejo de Europa, Doc. 12718, 16 de septiembre 2011, párrafo 9, disponible en: <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc11/EDOc12718.htm>.

⁴⁵ Para obtener información adicional, véase Sigona, N. y V. Hughes, “No way out, no way in. Irregular migrant children and families in the UK”. Universidad de Oxford, COMPAS, mayo de 2012: págs. 6 a 8, disponible en http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/Reports/NO_WAY_OUT_NO_WAY_IN_FINAL.pdf

⁴⁶ Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Doc. 12718, 16 de septiembre de 2011. “Niños migrantes indocumentados en situación irregular: una verdadera causa de preocupación”, disponible en <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileId=13007&Language=EN>.

⁴⁷ Véase: “Población inmigrante no autorizada: Tendencias nacionales y estatales, 2010”. Centro Hispánico Pew, 1 de febrero de 2011: pág. 13, disponible en <http://www.pewhispanic.org/files/reports/133.pdf>.

Datos recopilados por la UNICEF hacen posible el desglose de datos sobre niños migrantes e hijos argentinos de padres migrantes

En el marco de la Encuesta Mundial de la UNICEF (Encuesta Agrupada de Indicadores Múltiples), la oficina de la UNICEF en Argentina promovió la inclusión de diversos criterios para evaluar la situación de niños migrantes y sus familias. Los indicadores de nacionalidad de niños y de nacionalidad de sus padres se incluyen en forma transversal, para recopilar información sobre la situación de los niños migrantes y de niños argentinos cuyos padres son migrantes.

En la encuesta se han incluido los temas siguientes:

- Características generales de niños y adolescentes y de sus hogares
- Actividades de promoción del cuidado y la educación en la primera infancia
- Aspectos educativos
- Uso del tiempo libre y participación en organizaciones sociales
- Salud materna e infantil
- Salud sexual y de la reproducción
- Protección de niños en situaciones específicas

Cada una de esas características generales puede examinarse en forma tal que distinga entre familias nativas, familias migrantes o familias compuestas por padres migrantes y niños nativos.

5.3 Certeza de que todos los migrantes, sea cual fuere su situación, sean inscriptos en el Registro Civil

Los datos administrativos recopilados a través de registros civiles de nacimientos y defunciones son también conjuntos de datos clave referentes a poblaciones residentes. No obstante, existen obstáculos para que los padres migrantes, especialmente si son en situación irregular, registren los nacimientos de sus hijos; por ejemplo:

- Estrictos requisitos de documentación de identidad (tales como certificados de nacimiento y pasaportes válidos) y certificados de matrimonio de los padres;
- Desconocimiento, por los funcionarios civiles, de los derechos de los migrantes, en especial con respecto a niños en situación irregular;
- Desconocimiento, por los padres, de los procedimientos de registro;
- Procedimientos burocráticos y complicados;
- Costos, tanto directos, consistentes en tasas de registro y multas por inscripción tardía, como indirectos, tales como costos de viaje, pérdida de tiempo de trabajo, etc.⁴⁸

El temor a ser detenido puede ser también un obstáculo significativo para los padres en situación irregular. Si bien en general el registro del estado civil es un proceso independiente del de aplicación de las normas sobre inmigración, en algunos países en que los funcionarios civiles tienen la obligación de denunciar a los migrantes en situación irregular, y en otros países, los migrantes en situación irregular

⁴⁸ Kanics, Jyothi. "Realizing the rights of undocumented children in Europe", en Bhabha, Jacqueline (ed.). 2011. *Children without a State: a global derechos humanos challenge*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts: pág. 135; Miller, Michael. 2007. "Birth registration and the rights of the child", informe preparado para el Parlamento Europeo: pág. 6.

de todos modos están expuestos a riesgos de denuncia cuando interactúan con funcionarios civiles que no conocen sus obligaciones con respecto a los migrantes, sea cual fuere la situación de estos últimos⁴⁹.

Además, en algunos países el registro de nacimientos se realiza en hospitales o se requiere un certificado oficial del hospital para registrar el nacimiento. En esos casos las limitaciones de acceso a servicios de maternidad subsidiados y los altos costos de atención del alumbramiento en hospitales pueden ser un obstáculo para el registro del nacimiento de niños migrantes⁵⁰. Algunos países se están ocupando de esos obstáculos en las esferas legislativa y de políticas y prácticas, para asegurar que todos los niños, sea cual fuere su situación, figuren en los datos administrativos sobre registro de nacimientos.

Certeza de que todos los niños, sea cual fuera su situación, sean inscriptos en el registro civil de nacimientos⁵¹

En **los Países Bajos** rige la obligación legal de que todos los nacimientos sean inscriptos, lo que rige también para los padres migrantes⁵². La ley permite que la inscripción sea realizada por un tercero pertinente⁵³ si los padres en situación irregular temen presentarse en persona en la municipalidad para inscribir a su hijo.

En **Tailandia**, la Ley de Registro Civil de 1991 y su enmienda, la Ley de Registro Civil (n.º 2) de 2008, establecen una base legal para la inscripción del nacimiento de todo niño nacido en ese país, sea cual fuere la situación jurídica de sus padres⁵⁴. La Ley de Registro Civil (n.º 2), B.E. 2551 (2008), aclara también los procedimientos de inscripción del nacimiento de niños abandonados y de niños de padres desconocidos. Funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social y Seguridad Humana y personal de instituciones de asistencia operadas por organizaciones no gubernamentales tienen el cometido de facilitar el registro de nacimiento de los niños a los que asisten. La legislación actualizada ha dado nuevo impulso al logro del objetivo de asegurar la universalidad del registro de nacimiento, y el Gobierno, con respaldo de la UNICEF, está implementando un nuevo sistema de registro en línea de nacimientos que vincula a todos los hospitales públicos con las respectivas oficinas del registro civil locales, captando así registros de todos los nuevos nacimientos.

⁴⁹ UNICEF, "Access to Civil, Economic and Social Rights for Children in the Context of Irregular Migration". 2012. Presentación para el día de discusión general del Comité sobre los Derechos del Niño sobre "Los derechos de todos los niños en el contexto de la migración internacional", septiembre: págs. 5 y 6.

⁵⁰ Por ejemplo, en Israel, los migrantes carentes de seguros deben cubrir los costos de asistencia en el alumbramiento y hospitalización (alrededor de US\$480 diarios) y tan solo en 2011 el servicio telefónico para trabajadores migrantes asesoró a 70 mujeres a quienes se habían denegado por falta de pago documentos de notificación oficial de nacimiento. Además, la constancia del nacimiento proporcionada por el hospital no es un certificado oficial de nacimiento, el cual normalmente se expide sobre la base de la inscripción en el registro oficial de población, del que están excluidos los migrantes. Por lo tanto, los migrantes enfrentan grandes dificultades también para obtener certificados de nacimiento; ha habido casos en que esos certificados recién se han expedido previa firma de una declaración voluntaria de retorno (información proporcionada a PICUM por el servicio telefónico para trabajadores migrantes, 26 de junio de 2012) cf. UNICEF, "Access to Civil, Economic and Social Rights for Children in the Context of Irregular Migration", *supra, nota...* pág. 6.

⁵¹ Ejemplos tomados de UNICEF, "Access to Civil, Economic and Social Rights for Children in the Context of Irregular Migration", *supra, nota...*, pág. 17.

⁵² El Artículo 19e del Título 1 del Libro 1 del Código Civil establece la obligación de registrar a todo niño recién nacido. No se mencionan categorías de personas exentas del cumplimiento de esa obligación, en tanto que los migrantes indocumentados están excluidos expresamente del cumplimiento de otras disposiciones.

⁵³ Puede tratarse de una persona que haya estado presente en el nacimiento (es decir, el médico, la enfermera o un amigo). Si ninguna persona que haya estado presente en el nacimiento puede efectuar la inscripción, el principal ocupante de la vivienda o el director del establecimiento en que haya nacido el niño tiene la obligación de hacerlo. Como posibilidad final, si no se dispone de ninguna persona capaz, el encargado del registro de la municipalidad está autorizado a efectuar la inscripción del nacimiento (Artículo 19e del Título 1 del Libro 1 del Código Civil).

⁵⁴ Ley del Registro del Estado Civil de Tailandia; Artículos 14 y 15 de la Ley de Registro Civil (N.º 2) B.E. 2551 (2008).

En **Viet Nam**, la ley de registro civil establece la competencia y el procedimiento correspondientes a diversos escenarios referentes al registro de nacimientos, que incluyen el nacimiento de niños nacidos en Viet Nam si alguno de sus padres es vietnamita, posee doble nacionalidad o es extranjero o apátrida. La ley detalla, además, el proceso de registro de niños nacidos en el extranjero si ambos padres estaban residiendo en el extranjero y regresaron a Viet Nam para residir allí sin haber registrado anteriormente a su hijo. Asimismo, la ley se refiere a la necesidad, que frecuentemente sobreviene, de regreso de madres vietnamitas migrantes o que han sido víctimas de tráfico de personas para registrar a sus hijos nacidos en el extranjero, sea cual fuere la nacionalidad del padre o el estado civil de los padres, a condición de que el nacimiento del niño no haya sido registrado con anterioridad⁵⁵.

5.4 Registro de datos estructurados sobre integración y discriminación

Existen ejemplos de recopilación de datos centrada en la medición de la integración y la discriminación mediante el mapeo de los resultados logrados por migrantes y minorías.

Recopilación, mediante el censo, de datos sobre los resultados logrados por migrantes permanentes en Australia

En 2011, como fruto de muchos años de colaboración con el Departamento de Inmigración y Protección de Fronteras de Australia, la Oficina de Estadísticas de Australia (ABS) incluyó en el censo nacional varias preguntas adicionales sobre la relación entre la situación de visa de entrada de un migrante y los resultados que haya obtenido tras la llegada, en relación con aspectos tales como suficiencia lingüística, empleo, ocupación e ingresos⁵⁶. Antes de 2011, el censo recopilaba datos sobre residentes migrantes, pero la información se limitaba a aspectos como país de nacimiento, año de llegada a Australia, suficiencia en idioma inglés, ciudadanía, y ancestros.

En la iniciativa denominada Mejoramiento de Datos del Censo sobre Migrantes (CDE), se utilizan algoritmos de coincidencia de datos, o una “vinculación probabilística”, para hacer posible la vinculación de los registros de migrantes de la base de datos sobre población del Departamento de Inmigración y Protección de Fronteras con el correspondiente registro de migrantes del censo de 2011, y en 2011 se creó un conjunto de datos de casi 1 300 000 registros conectados de personas a las que se había concedido residencia permanente entre el 1 de enero de 2000 y el 9 de agosto de 2011 (y que respondieron al censo en esa fecha).

El análisis de los datos — realizado mediante la comparación del tipo de visa de entrada (“Flujo de Aptitudes”, “Flujo de Familia” o “Flujo Humanitario”, y el hecho de que el solicitante sea principal o secundario) de los residentes permanentes con los resultados que hayan obtenido — arroja las siguientes conclusiones⁵⁷:

- Si bien la proporción de migrantes del Flujo Humanitario que solo hablan inglés era baja (4,9%), casi el 62% de ellos indicaron que hablaban bien o muy bien ese idioma.
- Los perfiles ocupacionales de los peticionarios principales pertenecientes al Flujo de Aptitudes y al Flujo de Familia son muy similares, y esas distribuciones están muy estrechamente alineadas con las de la población en general. En cuanto a sector económico de empleo, esos migrantes están sobrerrepresentados en servicios de salud, alojamiento y alimentación, y subrepresentados en administración pública y seguridad (probablemente debido a los requisitos de ciudadanía que impone Australia para muchos empleos del sector público), transporte, construcción, y en los sectores de agricultura y minería que operan a escala regional.
- Tanto los migrantes del Flujo de Aptitudes como los del Flujo Familiar poseen una educación considerablemente mejor que la de la población en general.

⁵⁵ Circular n.º 01/2008/TT-BTP, que rige la aplicación de ciertas disposiciones del decreto gubernamental n.º 158/2005/ND-CP, del 27 de diciembre de 2005, sobre registro y administración del estado civil.

⁵⁶ Middleton, Andrew y David Smith. 2013. “Understanding migrant outcomes: Enhancing the value of census data in Australia”, en *Migration Policy Practice*, Vol. III, n.º 5, octubre-noviembre de 2013: págs. 3 a 13.

⁵⁷ Conclusiones tomadas del análisis de Middleton, Andrew y David Smith, *supra*, nota...

Evaluación de políticas e integración de migrantes, por indicadores y parámetros de referencia

El **Índice de Políticas de Integración de Migrantes (MIPEX)**⁵⁸ mide las políticas de integración en 34 países: 27 Estados miembros de la Unión Europea (todos salvo Croacia), Noruega, Suiza, Canadá, Estados Unidos, Australia, Japón y Serbia.

El MIPEX se propone ser una evaluación regular de una gama de esferas de política que influyen decisivamente sobre las oportunidades de integración de un migrante. A través de la medición de las políticas y de su ejecución dicho índice permite saber si todos los residentes tienen iguales derechos, responsabilidades y oportunidades.

Su versión actual se centra en siete esferas de políticas: Movilidad del mercado de trabajo, Reunión de la familia, Educación, Participación política, Residencia a largo plazo, Acceso a la nacionalidad y Antidiscriminación. Algunas esferas de políticas abarcan diferentes aspectos del MIPEX, tales como programas de integración, cuidado de la salud y vivienda. En 2014 se introducirá como octava esfera de política la correspondiente a la salud.

Con respecto a cada una de las siete esferas, el MIPEX identifica:

- Los más altos estándares europeos o internacionales señalados para alcanzar la igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades para todos los residentes (por ejemplo, los de las Convenciones del Consejo de Europa o las Directrices de la Unión Europea) y

- Algunas dimensiones diferentes

Para cada dimensión se han elaborado indicadores en forma de preguntas relativas a determinado componente de políticas. Los más altos estándares de igualdad de trato se usan como parámetros de referencia de las leyes y políticas actuales, y se da al país un puntaje, fijado por expertos nacionales, basado en la medida en que cumple los estándares (0, 50 o 100).

5.5 Recopilación de datos desglosados para revelar desigualdades en materia de salud

Los datos sobre condiciones de vida y salud en la población en general, que incluyen información desglosada basada en la situación de migración o residencia, puede ser un instrumento importante para revelar y hacer frente a desigualdades en materia de salud a través de reformas de políticas y programas focalizados.

Detección de igualdades de los resultados sobre salud en Suecia

En Suecia se clasifica a quienes responden a la encuesta anual sobre condiciones de vida como migrantes de primera generación, migrantes de segunda generación o no migrantes. Los datos se desglosan por situación de migrante para determinar qué grupos pueden sufrir discriminación. A través del análisis de algunos de los datos relativos a resultados en materia de salud, por ejemplo, ciertos estudios han constatado más altas tasas de muerte fetal intrauterina, mortalidad neonatal temprana y mortalidad prenatal entre refugiadas registradas que entre mujeres de Suecia. Los datos muestran también que los migrantes están expuestos a un más alto riesgo de contraer el VIH y de padecer hepatitis C crónica⁵⁹.

Los datos desglosados pueden, pues, revelar desigualdades. No obstante, en especial cuando se recopilan datos relativos al estado de salud (y en particular a enfermedades transmisibles) existen consideraciones éticas referentes a análisis y diseminación tendientes a asegurar que la discriminación y las desigualdades se conozcan y aborden como tales, en lugar de sacarse de contexto para concluir que los migrantes tienen una salud menos adecuada en general y que ello afecta negativamente a la salud pública.

⁵⁸ Información tomada de www.mipex.eu; Los indicadores pueden descargarse de http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/mipex_indicators_2010.pdf

⁵⁹ Mladovsky, Philipa. 2007. "Migrant Health in the EU", en *Disaggregated Data and Human Rights: Law, Policy and Practice*, Clínica del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex, octubre de 2013: págs. 31 y 32.

5.6 Seguimiento de presupuestos para mejorar la rendición de cuentas

El gasto financiero es un indicador común de procesos; aunque existan ciertas políticas o instituciones, analizar las asignaciones presupuestarias puede revelar el ámbito en que residen las prioridades del Gobierno y dar lugar a una mayor rendición de cuentas.

Análisis del gasto público desde la perspectiva de los derechos de los migrantes en México⁶⁰

Utilizando la participación de México en la Alianza para el Gobierno Abierto, que es una iniciativa mundial y multilateral encaminada a promover la transparencia en el gobierno y la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción e impulsar nuevas tecnologías para fortalecer la gestión pública, el Centro de Análisis e Investigación de la organización Fundar, en colaboración con la Administración Pública Federal mexicana, realizó un análisis del presupuesto del Instituto Nacional de Migración (INM) correspondiente a 2011.

El análisis reveló cuatro características bien definidas de dicho presupuesto:

1. El monto presupuestado para el INM en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es mucho menor que el monto real gastado en el ejercicio de 2011.
2. Las dos principales fuentes de financiamiento son i) el PEF, que es aprobado anualmente por la Cámara de Diputados, y ii) el ingreso autogenerado, o superavitario.
3. El monto aprobado por el PEF solo basta para cubrir los gastos corrientes (sueldos y salarios) previstos para el ejercicio, y los gastos operativos para el primer trimestre. Los gastos operativos para el período abril-diciembre de cada ejercicio no están asegurados.

En el análisis se concluyó, además, que solo el 1% del total del presupuesto de 2011 se destinó directamente a migrantes (alimentos, asistencia médica y guías de información) y el 11% a programas de protección de migrantes. La gran mayoría — el 88% — de las asignaciones presupuestarias se asignaron a actividades de gestión y control de la migración (82%); centros de detención, y regreso asistido (6%).

El análisis dio lugar a ciertas recomendaciones referentes a la naturaleza del presupuesto del INM y, en especial, a la necesidad de que se asignaran recursos adicionales a programas de protección de migrantes, definiéndose una asignación porcentual mínima a través el PEF como garantía del progreso en la esfera de la protección.

Fundar, además, es miembro de un conglomerado de instituciones, el *Colectivo PND Migración*, que ha elaborado recomendaciones para la inclusión de migrantes en el Plan Nacional de Desarrollo de México, identificando ciertos objetivos, junto con las estrategias, los indicadores y las metas correspondientes. Los objetivos consisten en mayor coherencia, coordinación estructural, participación y representación de grupos afectados y rendición de cuentas presupuestarias, así como modificación de percepciones públicas y garantías del goce, por grupos vulnerables, incluido el de los migrantes, de sus derechos humanos, en especial, en cuanto a acceso a servicios y a la justicia.

⁶⁰ Información tomada de “Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración en México: ¿Dónde estuvieron sus prioridades durante 2011?” Centro de Análisis e Investigación Fundar, México, 2013.

5.7 Análisis de la discriminación contra los migrantes resultante de la gestión de los datos

Otro ángulo de investigación que reviste importancia para los debates en torno a las fuentes de datos sobre migrantes, es el del análisis de los sistemas de gestión de datos: se trata de determinar en qué medida estos incluyen o excluyen a los migrantes, y qué impactos experimentan los derechos de los migrantes.

Por ejemplo, el derecho a la educación para niños en situación irregular recibe adecuada protección en Italia. No obstante, para el año académico 2013-2014 se estableció un nuevo sistema de matrícula que suscitó la consecuencia no deseada de impedir la matrícula de niños en situación irregular, ya que uno de los campos que deben llenarse obligatoriamente en el formulario de matrícula es el del número de código fiscal italiano⁶¹. El Ministerio de Educación aclaró más tarde que los niños en situación irregular de todos modos podrían matricularse utilizando el viejo sistema en papel. De todos modos, ese sistema doble puede plantear obstáculos al acceso de niños en situación irregular a la educación (por ejemplo, cuando existen problemas relativos a la capacidad del colegio, plazo para la matrícula, etc.).

Evaluación de problemas en la base de datos del Instituto Nacional de Seguros para trabajadores migrantes en Israel⁶²

En Israel, la Ley Nacional de Seguros garantiza a todos los trabajadores no israelíes empleados por empleadores israelíes cobertura de seguros a través del Instituto Nacional de Seguros (INS) israelí, sea cual fuere su situación de residencia. La medida en que reciban beneficios depende de su situación de residencia o de visa, en relación con 1) accidentes de trabajo; 2) quiebra o clausura del empleador; 3) embarazo y costos de la maternidad, y 4) bienestar del hijo.

No obstante, a través del examen de la manera en que los trabajadores no israelíes están incluidos en la base de datos del INS, la organización Kav LaOved (línea de atención del trabajador) concluyó que el sistema impone cargas innecesarias a los trabajadores no documentados. El sistema informático está destinado a identificar a los trabajadores no israelíes por su número de visa, pero los migrantes en situación irregular pueden carecer de visa. Esto significa que sus registros en la base de datos aparecen como incompletos e impiden a esos trabajadores verificar por teléfono el estatus de las reclamaciones, por lo cual deben visitar en persona la sucursal del INS que les corresponde para realizar el seguimiento de sus reclamaciones, lo que puede plantear serios problemas de pérdida de tiempo de trabajo. Como las bases de datos de muchas otras entidades públicas, incluidos los Ministerios del Interior y de Economía, pueden identificar a los trabajadores no israelíes por los documentos que sí posean, Kav LaOved recomienda categóricamente resolver cuanto antes el problema que representa ese obstáculo práctico que enfrentan los trabajadores en situación irregular en el sistema nacional de seguros. Kav LaOved examina también con detenimiento el manejo por el INS de las reclamaciones de seguros relacionadas con accidentes de trabajo y con el seguro de maternidad formuladas por trabajadores migrantes no israelíes.

⁶¹ [L'Unità](#), 23 de enero de 2013, en *PICUM Bulletin*, 6 de febrero de 2013.

⁶¹ Información tomada de "Non-Israeli Workers: Failures in treatment of claims presented by migrant, asylum seeker, and Palestinian workers". Kav LaOved, diciembre de 2013.

Referencias

- Ceriani Cernadas, Pablo y Laura Finkelstein. 2013. “El miedo a la igualdad: prejuicios y argumentos sobre el derecho a la salud de las personas migrantes”, en Clérico y otros. (coord.), *Tratado de Derecho a la Salud*, Perrot, Abeledo (ed.) Buenos Aires, Tomo I: págs. 627-655
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2008. “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales”. Washington, OEA/Ser.L/V/II.132, Doc. 14, 19 de julio de 2008.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 2009. “Observación General n.º 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales”, art. 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009.
- . 2005. “Observación General n.º 18: El derecho al trabajo”, art.6, 24/11/2005, E/C.12/GC/18, 6 de febrero de 2006.
- . 2000. “Observación General n.º 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, 11/08/2000, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000.
- . 1999. “Observación General n.º 13: El derecho a la educación”, art.13, E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999.
- Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial. 2004. “Comentario General No. 30, Discriminación contra los No Ciudadanos”, A/59/18, 1 de octubre de 2004.
- Comité sobre los Derechos del Niño. 2012. Informe para el día de debate general de 2012. “Los derechos de todos los niños en el contexto de la migración internacional”, Ginebra.
- Comité sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes. 2014. Debate general de media jornada sobre “Explotación del lugar de trabajo y protección del lugar de trabajo”. Nota de Antecedentes, Ginebra, 2014.
- Cortés, Rosalía. 2014. “Case Study on the Human Rights of Migrants and Their Families in Argentina as Evidence for Development of Human Rights Indicators”. KNOMAD Working Paper (forthcoming).
- Equipo de Tarea del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo posterior a 2015, 2013. “Estadísticas e indicadores para la agenda para el desarrollo posterior a 2015”. Nueva York, julio.
- . 2012. “El futuro que queremos para todos”. Informe para el Secretario General. Nueva York, junio. Disponible en inglés en http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf
- Gordon, I. y otros. 2009. “Economic impact on the London and UK economy of an earned regularization of irregular migrants to the UK”. London School of Economics, Londres. Abril de 2009.
- Grupo Mundial de Migración. 2014. “Integración de la migración en la Agenda de Desarrollo Post-2015 de las Naciones Unidas”. Grupo de trabajo sobre migración, derechos humanos e igualdad de género. Febrero.

- 2014. “Adolescents, Youth and Migration: Challenges and Opportunities”. Cortina, J., A. Raphael, y J. Elie (eds.), de próxima aparición.
- ICF GHK y Milieu Ltd para la Comisión Europea. 2013. “A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence”. DG de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión a través del Contrato Marco con la DG de Justicia; informe final presentado por ICF GHK en asociación con Milieu Ltd, 14 de octubre de 2013 (revisado el 16 de diciembre de 2013).
- Legido-Quigley y otros. 2013. “Erosion of universal health coverage in Spain”, en *The Lancet*. 14 de diciembre de 2013, Vol. 382, n.º 9909.
- Médicos del Mundo. 2013. “Acceso a la salud en Europa en tiempos de crisis y xenofobia creciente”. Abril de 2013
- Moreno Fuentes, F. y M. Bruquetas Callejo. 2011. “Inmigración y estado de bienestar en España”, en *Colección Estudios Sociales*, n.º 31, Proyectos de bienestar de la Obra Social La Caixa
- OACDH. 2012a. “Los derechos de todos los niños en el contexto de la migración internacional, Comité de los Derechos del Niño”. Estudio de antecedentes para el día del debate general, Anexo 2, agosto.
- 2012. “Indicadores de Derechos humanos. Guía para la medición y la implementación”. Ginebra.
- OEA. 2013. “Aprobación del Documento ‘Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador - Segundo agrupamiento de derechos’”. OEA/Ser. G, CP/RES. 1022 (1951/13), 18 de diciembre de 2013.
- 2011. “Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador”. Consejo Permanente de la OEA, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, CP/CAJP-2943/11, 14 de marzo de 2011.
- OIT. 2013. “Indicadores de trabajo decente. Directrices para productores y usuarios del marco estadístico y jurídico”. Manual de la OIT, Ginebra, Segunda versión. Septiembre de 2013.
- 2010. “Migración laboral internacional: Un enfoque basado en los derechos”. Ginebra.
- 2006. “Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos”. Ginebra.
- OMI. 2012, “Health in the post-2015 development agenda: The importance of migrants' health for sustainable and equitable development”. Mosca, Davide, Barbara Rijks y Caroline Schultz, en *Migration Policy Practice*. Diciembre de 2012 - enero de 2013.
- Relator especial sobre el derecho a la salud Grover, Anand. 2013. “Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. A/HRC/23/41, 15 de mayo de 2013.

Secretario General de las Naciones Unidas. 2013. "Informe del Secretario General sobre la promoción y protección de los derechos humanos, incluidos medios para promover los derechos humanos de los migrantes". A/68/292.

Travis, Alan. 2013. "Immigration bill: Theresa May defends plans to create 'hostile environment'". The Guardian, 10 de octubre de 2013; Ministerio del Interior, "Immigration Bill Factsheet: Overview of the Bill", octubre de 2013, disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/249251/Overview_Immigration_Bill_Factsheet.pdf

UNICEF, Relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes Crépeau, François. 2013. "Derechos humanos de adolescentes y jóvenes en situación irregular" PICUM, Universidad Nacional de Lanús. Julio.

——— 2013. Relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes Crépeau, François: "Gobernanza mundial de la migración". A/68/283.

——— 2012. Relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes Crépeau, François: "Privación de libertad de los migrantes en situación irregular". A/HRC/20/24.

——— 2011. Relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes Bustamante, Jorge: "Recapitulación de importantes cuestiones temáticas (la migración irregular y la criminalización de migrantes: la protección de los niños en el proceso de migración; el derecho de los migrantes a la vivienda y a la salud". A/HRC/17/33.

——— 2010. Relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes Bustamante, Jorge. A/HRC/14/30, 16 de abril de 2010.

UNICEF. 2013. "Un Mundo Apropiado Para Los Niños Después de 2015". Mensajes clave de la UNICEF sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015. Junio.

——— 2012. "Acceso a los derechos civiles, económicos y sociales para los niños en el contexto de la migración irregular". Presentación para el debate general del Día de la CDN sobre "los derechos de todos los niños en el contexto de la migración internacional", 28 de septiembre de 2012.

UNICEF TACRO y Universidad Nacional de Lanús. 2012. "Indicadores de Derechos Humanos aplicables a Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes en América Latina y el Caribe". Versión preliminar (borrador en fase de edición).

Anexo 1

Iniciativas para implementar el marco conceptual y metodológico de indicadores de derechos humanos elaborado por la OACDH a nivel regional, nacional y local

A nivel del Estado

Bolivia

El Ministerio de Justicia y el Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia, en asociación con la OACDH, realizaron una labor conjunta de preparación de indicadores de derechos humanos, basada en la metodología elaborada por la OACDH con los órganos de tratados. En el primer paso de esa labor se centra la atención en seis derechos priorizados: alimentación adecuada, educación, salud, trabajo, vivienda adecuada y derecho de las mujeres a una vida exenta de violencia.

Ecuador

Una labor de mutua colaboración entre el Gobierno —específicamente, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, y el Instituto Nacional de Estadística y Censos—, el Defensor del Pueblo y organizaciones de la sociedad civil ha iniciado el proceso de elaboración de indicadores de derechos humanos (SIDERECHOS). Dicho sistema tiene como fin respaldar la integración de los derechos humanos en el proceso nacional de planificación del desarrollo y el seguimiento de las recomendaciones emanadas del examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos.

Kenya

En el proceso de operacionalización de su mandato, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenya (KNCHR) ha venido trabajando en la elaboración de indicadores que contribuyan al seguimiento de la efectiva vigencia de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales en ese país. En 2010 se estableció un grupo de trabajo sobre indicadores de derechos humanos formado por la KNCHR, el Ministerio de Justicia, Cohesión Nacional y Asuntos Constitucionales, la Dirección de Seguimiento y Evaluación del Ministerio de Planificación, y la Secretaría de Desempeño. El objetivo consistía en alentar el uso, por los organismos públicos, del marco de la OACDH sobre indicadores. La KNCHR utilizó también ese marco para analizar en su tercer informe anual el estado de implementación de los derechos humanos en Kenya⁶³.

México

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México han colaborado con la OACDH en la selección de indicadores sobre instrumentos internacionales de derechos humanos. En colaboración con el *Ombudsman* de Derechos Humanos de la ciudad de

⁶³ Disponible en <http://www.knchr.org/>

México y la OACDH, el Consejo de la Judicatura del Tribunal de Justicia de la ciudad de México aprobó oficialmente en 2010 la implementación de indicadores validados sobre el derecho a un juicio justo, y comenzó a implementarlos en otros tribunales locales en el país⁶⁴.

Nepal

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Oficina del Primer Ministro y el Consejo de Ministros de Nepal, varios ministerios de gobierno y organizaciones de la sociedad civil, en colaboración con la OACDH, elaboraron indicadores con dos objetivos paralelos: por un lado, utilizarlos en el plan de acción nacional de Nepal sobre derechos humanos y, por el otro, promover y realizar el seguimiento de la implementación en el país de derechos económicos, sociales y culturales⁶⁵.

Paraguay

El Ministerio de Justicia y Trabajo, la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, y el Gabinete de la Presidencia han establecido un grupo de trabajo que ha iniciado la primera fase de elaboración de indicadores para el seguimiento del derecho a la salud, a la educación, al agua y al saneamiento. La Corte Suprema de Justicia también ha iniciado su labor de preparación de indicadores para el seguimiento del derecho a un juicio justo. El uso en el país de indicadores de derechos humanos tiene como fin reforzar la capacidad de seguimiento de la situación de los derechos humanos y proteger a los grupos sociales más vulnerables.

Reino Unido

La Comisión de Igualdad y Derechos Humanos, en asociación con la Comisión de Derechos Humanos de Escocia, se ha ocupado de elaborar un Marco de Medición de Derechos Humanos para Inglaterra, Escocia y Gales, destinado a proporcionar un conjunto de indicadores para la medición del progreso en materia de derechos humanos y ayudar a la primera de dichas comisiones a cumplir sus cometidos de seguimiento y suministro de información al Parlamento del Reino Unido y a otras entidades.

Suecia

La Agencia Sueca de Coordinación de la Política sobre Discapacidad inició una labor referente a indicadores de derechos humanos, basándose específicamente en el marco de la OACDH. Se han preparado listas de indicadores referentes a personas con discapacidades en relación con sus derechos de participar en asuntos públicos, salud, trabajo, educación y vivienda adecuada⁶⁶.

Nivel regional

Unión Europea

⁶⁴ Véase <http://www.cdhd.org.mx/>

⁶⁵ Véase: <http://nepal.ohchr.org/en/resources/publications/2011/Indicators%20for%20Monitoring%20DESC%20in%20Nepal-%20A%20User's%20Guide.pdf>

⁶⁶ Véase www.handisam.se

Basándose en el marco conceptual y metodológico de la OACDH, la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA) está elaborando indicadores sobre derechos fundamentales en la Unión Europea (UE). Entre los Estados miembros de la UE existen diferencias en materia de recopilación de datos: desde las definiciones de lo que debe medirse y por qué debe medirse, hasta los métodos concretamente usados para recopilar datos. Reconociendo el hecho de que los indicadores sobre derechos fundamentales pueden ser un instrumento invaluable para arrojar luz sobre el estado de esos derechos en el terreno, la FRA se propone elaborar indicadores relacionados con ámbitos clave de derechos fundamentales considerados a través de su labor de investigación, para lograr mejoras en cuanto a comparabilidad y detectar vacíos en materia de suministro y disponibilidad de datos, lo que a su vez ayudará a las instituciones y los Estados Miembros de la UE a identificar la existencia de necesidades de mejoras en cuanto a efectiva vigencia de derechos fundamentales.

El FRA se ocupa, por ejemplo, de elaborar indicadores basados en derechos para personas con discapacidades en relación con derechos seleccionados abarcados por la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.⁶⁷ Además, a través de la segunda fase de la encuesta EU-MIDIS de la FRA sobre minorías y discriminación en la Unión Europea se recopilarán datos sobre discriminación según situación de migración o residencia.

Organización de los Estados Americanos (OEA)

En los últimos años la OEA ha venido elaborando un proceso encaminado a informar sobre la observancia de las obligaciones consagradas en el Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ESC) y realizar su seguimiento. En ese contexto la elaboración e implementación de indicadores sobre derechos ESC ha sido uno de los instrumentos clave del referido proceso. Por lo tanto, los Estados Miembros de la OEA crearon el grupo de trabajo de elaboración de indicadores de derechos sociales que han de implementar los países a nivel nacional para medir periódicamente el nivel de cumplimiento de las obligaciones consagradas en el Protocolo de San Salvador.

El Grupo de Trabajo ha venido elaborando un conjunto de indicadores de derechos humanos dividido en diferentes grupos, para que los Estados los validen y luego los apliquen. En 2011 la OEA aprobó la propuesta del Grupo de Trabajo relativa a los indicadores de un primer grupo de derechos; el derecho a la seguridad social, el derecho a la educación y el derecho al cuidado de la salud. Ulteriormente, en diciembre de 2013⁶⁸, el Grupo de Trabajo aprobó un segundo grupo de derechos: los referentes al trabajo y a la organización en sindicatos, a un medio ambiente saludable, a la alimentación y a los beneficios de la cultura.

Se ha previsto que durante 2014 los Estados de la región presenten su primera ronda de informes, que incluirán los indicadores de un conjunto inicial de derechos sociales (a la educación, al cuidado de la

⁶⁷ Información tomada de <http://fra.europa.eu/en/project/2011/fundamental-rights-indicators>.

⁶⁸ Consejo Permanente de la OEA, Aprobación del documento “Aprobación de indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Segundo grupo de derechos”, CP/RES. 1022 (1951/13), 18 de diciembre de 2013.

salud, a la seguridad social). Ese mecanismo puede aportar información extremadamente útil por varias razones. Primero, los Estados están produciendo indicadores validados basados en pruebas para medir la realización de derechos sociales; segundo, están utilizando idénticos instrumentos de recopilación de datos y de igual alcance, lo que facilitará no solo la comprensión de la información que ha de recopilar cada país, sino, además, la realización de estudios y análisis comparativos.

En ese contexto, en algunos indicadores ya se han tenido en cuenta temas de derechos de los migrantes. Además, agregar a ese instrumento regional indicadores más específicos sobre derechos de los migrantes podría contribuir a hacer frente en forma más adecuada al problema representado por el importante vacío de información sobre ese tema, con lo cual se dispondría de datos adicionales para facilitar la evaluación de las actuales políticas de migración y políticas conexas y, si es necesario, para proponer reformas de políticas.

Anexo 2

Estado actual de la metodología de elaboración de indicadores sobre derechos humanos

Los principales textos analizados son los siguientes:

1. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) [*Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación*](#), 2012;
2. Organización Internacional del Trabajo (OIT) [*Indicadores de trabajo decente: Conceptos y definiciones*](#), 2012;
3. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) [*lineamientos para la preparación de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*](#), 2008;
4. Universidad of Lanús, *Indicadores de derechos humanos aplicables a niños y adolescentes migrantes en América Latina y el Caribe*, 2011 (inédito), producido para la UNICEF;
5. UNICEF [*Instrumental de derechos del niño: Integración de los derechos del niño en la cooperación para el desarrollo*](#). Módulo 5: Evaluación del impacto en los niños, 2013.

Tipos de indicadores

Indicadores de derechos humanos

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) ha elaborado una sólida metodología para identificar indicadores de derechos humanos⁶⁹. La metodología ha sido preparada a través de un amplio proceso que abarcó órganos de tratados, mandatos sobre procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, instituciones nacionales de derechos humanos, responsables de la formulación de políticas, entidades encargadas de informar sobre la aplicación de tratados sobre derechos humanos, entidades encargadas de estadísticas, instituciones académicas y expertos de la sociedad civil y de organismos internacionales. La metodología ha sido implementada por agentes gubernamentales, institucionales y de la sociedad civil a nivel internacional, regional, nacional y local de todas partes del mundo. En las Américas, por ejemplo, ha sido usada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su labor de preparación de indicadores referentes a derechos económicos, sociales y culturales, que se refieren específicamente a la situación de los migrantes, así como por UNICEF y por la Universidad de Lanús en relación con los derechos de los niños migrantes (UNICEF y Universidad Nacional de Lanús, *Indicadores de derechos humanos aplicables a niños y adolescentes migrantes en América Latina y el Caribe*, 2012 (inédito). En el Anexo 1 aparecen informes adicionales.

⁶⁹ Los indicadores de la OACDH se basan en un examen completo de los indicadores existentes, y todos los indicadores examinados han sido objeto de consultas y considerados en talleres, para verificar y poner a prueba la metodología. Véase, por ejemplo, OACDH (2012: 43), sobre validación de la metodología conceptual.

El modelo elaborado por la OACDH especifica que hay tres tipos de indicadores de derechos humanos: *estructurales*, *de procesos* y *de resultados*. Esa distinción permite captar a través de los indicadores un cuadro sustancial del cumplimiento, por los obligados, de sus obligaciones de respetar, proteger y observar los derechos humanos. Tales indicadores miden los compromisos de los Estados de cumplir sus obligaciones (jurídicas y de políticas) en materia de derechos humanos; los resultados de tales compromisos, y aspectos de los procesos en que ellos se basan.

Tipos de indicadores

Los indicadores **estructurales** se centran en el marco jurídico y de políticas establecido.

A través de los indicadores **de procesos** se intenta captar aspectos tales como los relacionados con el alcance, la aplicación (por ejemplo, a todos los migrantes, sea cual fuere su situación), el presupuesto, los programas y los recursos establecidos para hacer efectivo el derecho.

Los indicadores **de resultados** miden los resultados reales: el goce individual y colectivo del derecho.

Los indicadores de procesos son más sensibles al tiempo y permiten realizar más fácilmente que los indicadores estructurales y de resultados el seguimiento del progreso logrado. A través de la selección de indicadores se puede detectar el vínculo y el nexo causal entre algunos indicadores de estructura, proceso y resultados.

Indicadores de trabajo decente

La Organización Internacional del Trabajo no aplica el mismo modelo para la elaboración de indicadores estructurales, de procesos o de resultados: se refiere más bien a *indicadores estadísticos* e *indicadores del marco jurídico*. Pueden hallarse semejanzas en el contenido de esos indicadores. A través de los indicadores del marco jurídico se examinan varios aspectos del marco jurídico y de políticas, su implementación y estimaciones estadísticas de los impactos experimentados en la práctica por los titulares de derechos. La mayor parte de ellos podrían caracterizarse, conforme al modelo de la OACDH, como indicadores estructurales y de resultados; otros reflejan procesos.

El grueso de los indicadores de trabajo decente se basa en indicadores estadísticos. Como estos comprenden una amplia gama de indicadores de resultados (incluidos *indicadores sustitutivos*)⁷⁰, se explica el objetivo y el fundamento de cada medida. En las siguientes subsecciones se explica cada uno de los indicadores estadísticos⁷¹:

⁷⁰ Los indicadores sustitutivos (o indirectos) se definen en los términos siguientes en la Guía de la OACDH: “Se refieren en forma indirecta al tema de interés, por ejemplo, utilizando estadísticas sobre la proporción de mujeres en los Parlamentos, para evaluar la participación femenina en los asuntos públicos. Varias razones llevan a trabajar con indicadores sustitutivos: que el tema de interés no pueda medirse directamente, o que ello sea posible, pero se trate de temas delicados, como el de los ingresos o el de las relaciones sexuales ‘sin riesgo’, y que recopilar información sobre el indicador real no sea eficaz en función de los costos. Un buen indicador sustitutivo debe ponderar la confiabilidad de la información y los esfuerzos y recursos necesarios para obtener los datos (OACDH, 2010:173).

⁷¹ Basándose en ese formato, la OACDH la ha aplicado a todos los indicadores (estructurales, de procesos y de resultados), y no solo a los indicadores estadísticos. En el Anexo 1 de la guía se proporcionan hojas de metadatos sobre indicadores

1. Objetivo y fundamento de la medición;
2. Método de cálculo;
3. Conceptos y definiciones;
4. Fuentes de datos recomendados, metadatos y desglose, y
5. Directrices de interpretación

Indicadores de evaluación del impacto en los niños

La UNICEF ha utilizado también indicadores en las evaluaciones de impacto en los niños (UNICEF 2013), que proporcionan un conjunto de pasos lógicos para evaluar los impactos en los niños de las propuestas y opciones de políticas. Esos indicadores son necesarios para el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y para disponer de un instrumento de medición y seguimiento del cumplimiento de potenciales políticas con los derechos del niño. No obstante, la metodología es diferente de la de los indicadores de derechos humanos, ya que el enfoque de las evaluaciones de impacto en los niños consiste en asegurar el cumplimiento desde la perspectiva de determinado proyecto de ley, política o presupuesto; no desde la perspectiva de determinado derecho y de la manera en que ese derecho sea respetado, protegido y realizado.

No obstante, algunos de los aspectos que deben considerarse para evaluar los impactos en los niños de determinada política consisten en buscar información similar como indicadores de procesos.

Los siguientes son algunos de esos aspectos:

- tipos de impactos en los niños;
- niños que probablemente se verán afectados;
- importancia del impacto;
- medida en que las opciones propuestas sean participativas, y
- el impacto de las opciones propuestas sobre obligaciones relativas a los derechos de los niños (UNICEF 2013:21)

La significación de potenciales impactos se define, además, en función de los siguientes factores:

- número de niños que probablemente se verán afectados;
- duración de los impactos;
- importancia de los eventuales impactos;

seleccionados, en que se explica la definición, el fundamento, el método de cálculo, la recopilación de datos, y la fuente, la periodicidad y el desglose de los mismos, así como comentarios y limitaciones (OACDH, 2012).

- probabilidad de que los impactos se produzcan;
- existencia de un efecto multiplicador;
- probabilidad de que los niños especialmente desfavorecidos se vean afectados en mayor medida, y
- capacidad de mitigar potenciales impactos negativos y gestión de los recursos financieros (UNICEF 2013:23-25)

En virtud de esas consideraciones los potenciales impactos de las políticas que afectan a los niños se desglosan en forma de indicadores tangibles.

También se han elaborado instrumentos para la realización de evaluaciones detalladas de potenciales impactos experimentados por determinados derechos. Cabe reiterar que si bien la metodología no corresponde de modo formal a los otros modelos examinados, a través de las preguntas formuladas se pretende obtener información sustancialmente similar en forma de indicadores de estructura y de procesos. Las preguntas se centran en la cuestión de si los Estados han cumplido sus obligaciones básicas (en las esferas legislativa, de políticas y prácticas) y se esfuerzan en realizar de manera paulatina el derecho en cuestión (UNICEF 2013:44-46).

Capas de análisis de los indicadores

Indicadores de derechos humanos de la OACDH

En el modelo conceptual elaborado por la OACDH se identifican características específicas — *atributos* — de las disposiciones sobre derechos humanos. Los atributos, basados en exhaustivos análisis de las disposiciones relacionadas con el derecho al que se refieren según los diversos tratados y la orientación que los acompaña, deberían reflejar en conjunto, en la medida de lo posible, la esencia de la norma, ser escasos y excluirse mutuamente (OACDH 2012: 30-32). Se ha especulado, por ejemplo, que el derecho a la salud comprende los siguientes cinco atributos:

1. Salud sexual y de la reproducción;
2. Mortalidad infantil y cuidado de la salud;
3. Entorno natural y ocupacional;
4. Prevención, tratamiento y control de enfermedades;
5. Posibilidades de acceso a centros de salud y medicamentos esenciales;

Para cada uno esos indicadores de resultados se elaboran atributos estructurales, de procesos y de resultados (OACDH 2012:80-81).

También deberían elaborarse indicadores que reflejen normas y principios transversales, tales como el derecho a la no discriminación y a la igualdad, a la participación, al acceso a medios reparatorios y a la rendición de cuentas. Para cada uno de esos derechos pueden elaborarse indicadores estructurales, de procesos y de resultados, así como indicadores que reflejen esas normas transversales al analizar otros

derechos. Con carácter de directriz general, la OACDH ha identificado puntos de partida para la identificación de indicadores correspondientes a esos principios. Se señala que la rendición de cuentas se promueve y fortalece mediante la utilización de indicadores para realizar el seguimiento de la observancia de derechos humanos (OACDH 2012:38-41). Dicha directriz contiene ejemplos de indicadores del derecho a la no discriminación y a la igualdad.

Indicadores de la OIT sobre trabajo decente

Siguiendo un modelo conceptual similar al de la OACDH, la OIT presenta en su modelo indicadores del marco estadístico y del marco jurídico aplicables a *elementos sustantivos* del Programa de Trabajo Decente, e incluye los siguientes elementos:

1. Contexto económico y social para el trabajo decente;
2. Oportunidades de empleo;
3. Ingresos adecuados y trabajo productivo;
4. Tiempo de trabajo decente;
5. Combinación de trabajo, familia y vida personal
6. Tipos de trabajo que deberían abolirse;
7. Estabilidad y seguridad del trabajo;
8. Igualdad de oportunidades y de trato en el empleo;
9. Entorno de trabajo seguro;
10. Seguridad social, y
11. Diálogo social, representación de los empleadores y de los trabajadores.

Indicadores de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Los indicadores elaborados por el grupo de trabajo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para examinar los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador organizan la información que debe recogerse conforme a niveles o categorías de análisis específicos: *incorporación del derecho, capacidades del Estado y compromiso financiero y presupuestario*.

Modelo de la CIDH — Capas de análisis

Por **incorporación del derecho** se entiende la aplicación de leyes, políticas y prácticas nacionales, y a través de ella se pretende comprender la incorporación legal del derecho (y de la situación), el alcance del derecho protegido, los titulares del derecho y las condiciones de ejercicio del mismo (determinando, por ejemplo, la exigibilidad del derecho mediante acciones judiciales y los mecanismos de reparación que existan). El concepto incluye también la determinación de los servicios del Estado que implementen el derecho (sobre la base de derechos o de bienestar) (CIDH 2008:34-36).

Mediante la categoría de **capacidades del Estado** se pretende evaluar la presencia de las condiciones de efectiva implementación; dicho parámetro se refiere al aparato del Estado, las relaciones interinstitucionales, la asignación de tareas y la capacidad financiera, y a la cuestión de si las aptitudes de las personas que deban hacer efectiva la rendición de cuentas se promueven a través del uso de indicadores para el seguimiento del cumplimiento de tareas asignadas. Otros aspectos que han de considerarse son la existencia de organismos de seguimiento y evaluación y la descentralización o fragmentación entre organismos y diferentes niveles de gobierno (CIDH 2008:38-41).

El **contexto financiero** básico mide el monto del financiamiento estatal disponible y la manera en que se distribuye (CIDH 2008:42).

Cada categoría puede evaluarse mediante indicadores estructurales, de procesos y de resultados, según corresponda. Las mencionadas categorías se aplican a todos los derechos.

También se elaboran indicadores para temas transversales: igualdad y no discriminación; acceso a la justicia; acceso a la información, y participación. Al igual que en el modelo de la OACDH, pueden elaborarse indicadores estructurales, de procesos y de resultados para cada uno de esos derechos, así como indicadores específicos que reflejen esos principios para todo otro derecho analizado. En la metodología de la CIDH esos principios se aplican sistemáticamente como estratos de análisis para cada derecho. En las directrices se incluyen ejemplos de indicadores para todos los derechos antes referidos. Se proporcionan así detalles adicionales sobre las obligaciones que esos principios transversales impongan a aquellos sobre los cuales recaen.

Se señala, por ejemplo, que la igualdad es una obligación que surte efecto de inmediato y requiere la sanción de leyes que protejan a grupos humanos que corran riesgo de discriminación, la adopción de medidas especiales que garanticen la igualdad de acceso, y la recopilación de datos desglosados. Se sugiere incluir indicadores sobre inclusión y exclusión, para detectar la discriminación contra sectores sociales, grupos de personas y zonas geográficas (CIDH 2008:48-64). Se hacen referencias específicas a migrantes y refugiados. Son ejemplos de indicadores de procesos identificados los siguientes: la existencia o no de oficinas de inmigración y si estas tienen jurisdicción para promover la igualdad y la no discriminación; existencia de políticas o programas sobre integración del empleo; regularización para migrantes y refugiados, y sobre acceso a otros derechos sociales. Entre los indicadores de resultados figuran la situación documentaria de los refugiados, los solicitantes de asilo y las personas apátridas. Correspondería examinar estos indicadores específicamente relacionados con migrantes, para incluirlos,

si es pertinente, en futuros indicadores de derechos de los migrantes. Se dispone de orientación similar con respecto a la selección de indicadores para los restantes derechos mencionados.

Indicadores de la UNICEF y la Universidad de Lanús sobre derechos de los niños migrantes

La UNICEF y la Universidad de Lanús utilizan diferentes estratos de análisis para los indicadores sobre derechos de los niños migrantes. Los indicadores se identifican para diferentes *dimensiones*, vinculadas con obstáculos relacionados con migración para el acceso a derechos, que son una combinación de los dos enfoques arriba mencionados. Como en el enfoque de la OACDH, se identifican dimensiones especiales del derecho (por ejemplo en lo relativo al derecho al acceso al cuidado de la salud para mujeres embarazadas y denegación del ingreso al país por razones de salud), así como dimensiones comunes para todos los derechos (en relación, por ejemplo, con el derecho a la salud: no discriminación y control de la migración). Las dimensiones se identifican en relación con diversos derechos de los niños migrantes (UNICEF-UNLA 2012:18-19).

Evaluaciones de la UNICEF sobre impacto en los niños

En el instrumento utilizado por la UNICEF para realizar evaluaciones detalladas de los potenciales impactos de determinada política en el derecho a la salud también se divide el derecho a la salud en dos categorías definitorias:

1. consideración de los determinantes básicos de la salud, y
2. suministro de bienes, centros y servicios de salud.

Los determinantes básicos de la salud fueron analizados según disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. Además de considerar obligaciones y programas básicos de realización paulatina, el suministro de bienes, centros y servicios de salud se evaluó a la luz de los principios transversales de igualdad y no discriminación, participación, información y rendición de cuentas (UNICEF 2013:44-48).

