

Documento de referencia¹

Tema 1: Respuestas coordinadas a flujos migratorios mixtos: alianzas y acciones colectivas para proteger los derechos

Mesa redonda 1.1: *Proporcionar vías regulares desde la crisis hasta la seguridad*

Introducción

Los migrantes que, alrededor del mundo, no tienen acceso a opciones para una migración regular continúan arriesgando la vida en busca de seguridad y dignidad siguiendo rutas y medios de viaje peligrosos. Muchos migrantes en situación irregular se desplazan, viven y trabajan en circunstancias precarias, son vulnerables de manera desproporcionada a la discriminación, la explotación y la marginación y disponen de escasos medios para obtener reparación. En todas las etapas de la migración, la vulnerabilidad de los migrantes al abuso, la explotación y la exclusión resulta exacerbada por la falta de un estatus migratorio regular. Esto obstaculiza la integración en las comunidades receptoras, la inclusión social y el desarrollo en general.

De conformidad con el derecho internacional, los Estados tienen derecho a reglamentar la admisión y la estancia de los extranjeros en su territorio. Sin embargo, esta facultad discrecional no es absoluta y debe ser ejercida con el debido respeto a las obligaciones dimanantes del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho de los refugiados y de otros instrumentos jurídicos internacionales.

Las vías para la migración regular pueden ser mecanismos eficaces para velar por la protección de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, que no cumplen los requisitos para ser considerados refugiados, pero que salen de su país de origen bajo cierto grado de coerción o hacen frente a violaciones de los derechos humanos durante el desplazamiento o en los países de destino. Ofrecer una entrada y una estancia regulares es a menudo una manera eficaz de que los migrantes puedan hacer valer sus derechos humanos e integrarse en la comunidad del país de destino. Esto contribuye tanto al desarrollo humano como al desarrollo de los países. Proporcionar acceso a la entrada y la residencia por cauces regulares también redundaría en beneficio de los Estados receptores y fortalece su capacidad para

¹ El presente documento ha sido elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), bajo la dirección de los representantes de México y Nigeria en calidad de copresidentes de la mesa redonda 1.1, y con importantes contribuciones del Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias (ICMPD), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), así como de otros miembros de la mesa redonda durante las consultas y en los períodos que han mediado entre estas. A pesar de que se ha hecho todo lo posible para garantizar que la información proporcionada sea exacta, los autores no asumen responsabilidad alguna ni garantizan en modo alguno la validez, la exactitud y la exhaustividad de la información que contiene el presente documento, con el que se pretende únicamente informar y estimular el debate de la sesión de mesa redonda 1.1 que se celebrará durante la reunión de la Cumbre del Foro Global sobre Migración y Desarrollo (FGMD) en enero de 2020. El documento no trata de forma exhaustiva el tema de la sesión 1.1 y no refleja necesariamente las opiniones de los autores, los organizadores del FGMD o los gobiernos y organizaciones internacionales que participan en el proceso del FGMD.

identificar a las personas que entran en su territorio, transitan por él o permanecen en él y, de este modo, para decidir las respuestas adecuadas.

Los cauces seguros, accesibles y adecuados para la migración regular son un componente esencial de la gobernanza eficaz de la migración. Puede ser difícil solucionar a corto plazo las causas que originan los desplazamientos en condiciones de precariedad y es frecuente que las personas se sigan viendo obligadas a cruzar las fronteras, a pesar de no tener opciones para migrar de forma regular. Es posible que el regreso al país de origen no sea factible o sostenible y la aplicación de políticas que se centran únicamente en las devoluciones hace correr el riesgo de que se repitan los ciclos de migración en condiciones aún más precarias. Si bien en los últimos años se han abierto vías regulares para los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, no son suficientes para responder al elevado número de migrantes cuyos derechos humanos requieren protección. Por consiguiente, el aumento de las opciones para una migración regular y segura puede fortalecer el bienestar y la seguridad de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, lo que beneficia tanto a las sociedades de origen como de destino.

Alcance y propósito

Las vías regulares de migración son mecanismos administrativos y legislativos que reglamentan los viajes, las admisiones y/o las estancias regulares en el territorio de un Estado. Las vías regulares incluyen una amplia gama de medidas que los Estados pueden adoptar para reglamentar la entrada y la estancia en su territorio, por ejemplo, en relación con la movilidad laboral, la reunificación familiar, la libre circulación de personas, las consideraciones humanitarias y la educación. Si bien en este documento de referencia se reconoce la complejidad de los movimientos migratorios y, por consiguiente, la variedad de medidas que los Estados adoptan para reglamentar esos movimientos, el ámbito de este documento es más restringido y se centra en las vías regulares para los migrantes que se ven obligados a huir de situaciones de crisis y de vulnerabilidad,² en especial:

- a) *Los migrantes que salen de su país de origen a causa de* desastres debidos a fenómenos naturales, a los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental, al hecho de estar separados de su familia y a la falta de acceso a los derechos económicos y sociales, incluidos la alimentación, la asistencia médica, un trabajo decente, tierras y agua. Estos *factores determinantes se caracterizan por cierto grado de coerción*, que aumenta la dependencia de los migrantes del desplazamiento en condiciones de precariedad, y reduce su capacidad para hacer valer sus derechos y buscar reparación.
- b) *Los migrantes que afrontan situaciones de vulnerabilidad durante su viaje y en el lugar de destino.* Por ejemplo, muchos migrantes en situación de tránsito se encuentran en condiciones irregulares y precarias, sin posibilidad de acceder a la justicia y en peligro de sufrir violaciones y abusos de sus derechos humanos, incluida la violencia sexual y de género y tratos que pueden constituir tortura u otro trato o castigo cruel, inhumano o degradante. Es posible también que los migrantes transiten por países afectados por una crisis o un conflicto.
- c) *Los migrantes que corren un elevado riesgo a causa de su identidad o de circunstancias personales.* Por ejemplo, pueden estar particularmente en peligro las mujeres embarazadas o lactantes, las víctimas de violencia sexual o de género, las personas con mala salud (incluidas las infectadas por el VIH), las personas con discapacidades, las personas de edad, los niños (incluidos los niños no acompañados o separados) y las personas que sufren discriminación por diferentes motivos.

Se presta especial atención a los “flujos migratorios mixtos”, término utilizado para describir los desplazamientos transfronterizos de personas que presentan diversos perfiles de protección, razones para desplazarse y necesidades, pero que recorren las mismas rutas y usan los mismos medios de

² Grupo Mundial sobre Migración, Principles and guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations, pp. 5 a 7.

transporte o de viaje, y con frecuencia viajan de manera irregular y afrontan problemas y riesgos similares.³

Este documento de referencia se centra en las vías regulares para los migrantes internacionales que están en situaciones de vulnerabilidad y no en los refugiados (es decir, personas que cumplirían los criterios nacionales, regionales o internacionales para ser refugiados, independientemente de si se les ha otorgado oficialmente la condición de refugiados).

Dentro de estos límites, es necesario aclarar dos elementos. Por una parte, el presente documento incluye referencias relativas a acuerdos de viaje, entrada o estancia que los Estados podrían aprobar como respuesta a las crisis humanitarias o los flujos migratorios mixtos, a fin de garantizar la entrada y la estancia regulares de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad y no analiza las consecuencias de su utilización en relación con los refugiados.⁴ Por otra, la mesa redonda no aborda la cuestión del reasentamiento de los refugiados, que es diferente, ni las “vías complementarias” para los refugiados, que son posibilidades de aceptación de estas personas en terceros países. Esas vías complementarias completan la protección que se otorga a los refugiados de conformidad con el régimen internacional en la materia y sirven de expresión importante de solidaridad mundial, cooperación internacional y una distribución más equitativa de la responsabilidad de atender las necesidades de protección de los refugiados y de ayudarlos a encontrar soluciones duraderas.

El presente documento de referencia llama la atención sobre la diversidad de mecanismos que los Estados utilizan para posibilitar el viaje, la entrada y la estancia regulares de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad.

El propósito del documento es triple:

- 1) delimitar la cuestión y definir su alcance;
- 2) conceptualizar e ilustrar los diferentes tipos de vías posibles para los migrantes en situaciones vulnerables;
- 3) compartir ejemplos y experiencias.

Motivos para la admisión y la estancia regulares de migrantes en situaciones de vulnerabilidad

Los derechos humanos y los motivos “humanitarios” pueden habilitar a los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, que quizá no cumplan los requisitos para recibir la protección que se otorga a los refugiados, a acceder a vías de migración regulares y seguras.⁵

Si bien no hay un entendimiento común de lo que significa “humanitario” en este contexto, las disposiciones basadas en los derechos humanos y en consideraciones humanitarias pueden constituir un motivo de admisión y estancia, y por ellas puede entenderse que se hacen efectivos:

- los principios y obligaciones del derecho internacional de los derechos humanos, como el derecho a la vida privada y familiar, el derecho a la unidad de la familia, el principio del mejor interés del niño, el derecho a la rehabilitación para las víctimas de la tortura y el derecho a la salud; o
- el ejercicio de la facultad discrecional de los Estados en materia de inmigración.

³ Grupo Mundial sobre Migración, Principles and guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations, p. 15.

⁴ Para más información, véase ACNUDH, Directrices sobre protección temporal o acuerdos de estancia, en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=59560f154>.

⁵ ACNUDH -DLA Piper, Admission and stay based on human rights and humanitarian grounds. A mapping of national practice, diciembre de 2018, en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_DLA_Piper_Study.pdf.

Los derechos humanos y los llamados motivos humanitarios para la entrada y la estancia de migrantes en situación de vulnerabilidad incluyen, entre otras, las siguientes consideraciones: riesgo de violaciones de los derechos humanos en caso de retorno al país de origen (tipos de violaciones distintos a los que habría dado lugar la condición de refugiado); desastres por causas naturales en el país de origen; estado de salud e indisponibilidad o inaccesibilidad del derecho a la salud en el país de origen; protección del derecho a la vida privada y familiar en el país de destino; derecho a la unidad de la familia, derecho a la rehabilitación para las víctimas de la tortura; principio del mejor interés del niño; violencia de género y explotación laboral en el país de destino; lazos entablados en el país de destino; y en los casos de tráfico ilícito de migrantes, cuando son víctimas o testigos de la trata de seres humanos o víctimas de otros delitos, incluso cuando no están dispuestos cooperar con las autoridades por consideraciones humanitarias o de seguridad o no pueden hacerlo. Por consiguiente, los motivos humanitarios o en relación con los derechos humanos pueden estar asociados con situaciones existentes en el país de origen, durante el tránsito o en el país de destino, y es necesario tomar en consideración las circunstancias personales de cada migrante.

- En [Austria](#), se otorga una autorización de residencia a una persona que no puede ser devuelta a su país porque su expulsión sería una violación del derecho a la vida privada y familiar según el sentido del artículo 8 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos).⁶
- La [legislación mexicana](#) concede una autorización de residencia humanitaria a los migrantes que son víctimas o testigos de algún delito cometido en territorio nacional.⁷

Tipos de vías

Sobre la base de los motivos descritos más arriba, los Estados pueden establecer diversas vías regulares para el viaje, la entrada y la estancia de migrantes en situaciones de vulnerabilidad. Esta sección ilustra algunos de los diferentes tipos de vías que los Estados pueden definir.

- a) Antes del viaje, durante el tránsito o en el lugar de destino

Es posible poner a disposición de los migrantes en situación de vulnerabilidad vías regulares de viaje, admisión y estancia antes de que emprendan el viaje, durante el tránsito a lo largo de las rutas de migración o en el lugar de destino.

Un país de destino puede dar acceso a vías regulares de tránsito a migrantes en situaciones de vulnerabilidad que estén en su país de origen o de tránsito, por ejemplo, en forma de visados humanitarios. Estos visados permiten que los migrantes vulnerables viajen al Estado de destino de forma regular y segura. De este modo, en el ámbito del tránsito y tráfico de migrantes, disminuye significativamente el riesgo de que se violen sus derechos humanos, como en el caso de la detención arbitraria y la trata de seres humanos. En caso de crisis y amplios desplazamientos, es posible adoptar medidas diferentes a la expedición de visados para facilitar el viaje regular. Estas incluyen las exenciones o excepciones por lo que atañe a los requisitos de salida, estancia y entrada; la expedición puntual oportuna de salvoconductos y de documentos de reemplazo de los documentos de identidad y de viaje; el despliegue de equipos de asistencia consular en las fronteras, aeropuertos u otros puntos de tránsito, y el desarrollo de medidas de gobernanza de las fronteras en relación con la ayuda, la identificación y la derivación de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad.⁸

⁶ Artículo 55, Asylum Act 2005. Véase también, ACNUDH -DLA Piper, Admission and stay based on human rights and humanitarian grounds. A mapping of national practice, diciembre de 2018, pp. 8 y 9.

⁷ Artículo 52, fracción V, apartado a), Ley de migración, 2011.

⁸ Directrices para la protección de los migrantes en países afectados por conflictos o desastres naturales (MICIC), directriz 10, en https://micicinitiative.iom.int/sites/default/files/document/micic_guidelines_spanish_web_17_10_2016.pdf.

En 2019, Italia expidió un visado por razones humanitarias (artículo 25 del Reglamento (CE) N.º 810/2009) a un niño nigeriano no acompañado bloqueado en Libia, exponiendo razones relacionadas con el derecho del niño a la salud, a la vida familiar y con el mejor interés del niño.⁹

Las autorizaciones de tránsito que son expedidas por los Estados para reglamentar el desplazamiento de migrantes a través de su territorio pueden ser también mecanismos efectivos para la protección de los migrantes en tránsito. El tránsito regular por las rutas migratorias reduce la exposición de los migrantes a violaciones y abusos de los derechos humanos e incrementa la confianza de estas personas en las autoridades.¹⁰

En otros casos, las vías de migración regular están abiertas a los migrantes en situaciones de vulnerabilidad sólo después de llegar al lugar de destino.

b) Categorías de migración regular y/o excepcional

Para que los migrantes en situación de vulnerabilidad tengan acceso a una admisión y a una estancia regulares, los Estados pueden facilitar su inclusión en las categorías de migración regular existentes, por ejemplo, dispensándolos del cumplimiento de algunos requisitos o del pago de las tasas por tramitación de una solicitud. Asimismo, los Estados podrán crear nuevas vías de migración, permanentes o puntuales, destinadas específicamente a migrantes en situaciones de vulnerabilidad.

- [España, Nueva Zelanda y Australia](#) han ampliado la utilización de los cupos de trabajo temporal existentes para incluir a migrantes de zonas afectadas por desastres y zonas que afrontan los efectos adversos del cambio climático.¹¹
- En [Argentina](#), se puede conceder a los migrantes la residencia temporal por razones humanitarias cuando exista la presunción de riesgo de muerte en el país de origen debido a la falta de tratamiento médico.¹²

La reunificación familiar es uno de los ejemplos más importantes de categorías de migración regular. Mientras que algunos migrantes, por ejemplo, los trabajadores altamente cualificados que migran por voluntad propia, a menudo tienen la opción de marcharse con la familia o de reunirse rápidamente con ella,¹³ muchos tienen que cumplir condiciones más rigurosas y restrictivas y enfrentarse a largos períodos de espera y complicadas gestiones burocráticas. Por lo general, la separación que ha durado mucho tiempo no es un factor disuasorio para migrar, sino que más bien alienta las decisiones de optar por vías peligrosas e irregulares.¹⁴ Mediante un acceso más amplio y flexible a la reunificación familiar por lo que respecta al viaje, la entrada y la residencia regulares, los migrantes en situaciones de vulnerabilidad pueden migrar con seguridad fuera de los países de origen y de los contextos de crisis. Las vías para una admisión y un viaje regulares pueden permitir que los miembros de una familia se desplacen juntos evitándose así la separación familiar. Además, los Estados pueden mejorar el acceso de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad a la reunificación familiar reduciendo las barreras prácticas y jurídicas. Esto se logra disminuyendo las tasas por tramitaciones; introduciendo plazos de solicitud realistas, requisitos razonables relativos a los ingresos, al alojamiento y al seguro de enfermedad, y una definición más amplia de “familia”; garantizando el acceso a información completa

⁹ Tribunal ordinario de Roma, Sección de Derechos Humanos e Inmigración, 21 de febrero de 2019.

¹⁰ Claire Healy, Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias (ICMPD), Policy Brief, How to Prevent Human Trafficking among People Travelling along Migration Routes to Europe, julio de 2019.

¹¹ Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático, Volumen II, p. 43, en <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUMEN-2.pdf> (en inglés)

¹² Véase http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf. Véase, asimismo, ACNUDH -DLA Piper, Admission and stay based on human rights and humanitarian grounds. A mapping of national practice, diciembre de 2018, pp. 6 y 7.

¹³ UNICEF 2018: Family Unity in the Context of Migration. Working paper, p.4 en <https://www.unicef.org/media/58341/file/Family%20unity%20issue%20brief.pdf>.

¹⁴ UNICEF 2018: Family Unity in the Context of Migration. Working paper, p. 3.

y a facilidades logísticas, y reduciendo los largos plazos de tramitación, posiblemente mediante la agilización de procesos.

La migración laboral es otra categoría de migración regular que un Estado puede utilizar para admitir a migrantes en situaciones de vulnerabilidad. Por ejemplo, algunos Estados han ampliado los cupos de trabajo temporal existentes para incluir a migrantes de zonas afectadas por desastres y zonas que afrontan los efectos adversos del cambio climático.¹⁵ Los Estados pueden facilitar el acceso de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad a las vías de migración laboral reduciendo las barreras prácticas y legales, por ejemplo, en relación con la falta de documentos de viaje, acreditaciones de experiencia laboral, certificados de evaluación de conocimientos, convalidación de estudios y cuentas bancarias.

En el lugar de destino, las vías específicamente destinadas a los migrantes en situaciones de vulnerabilidad pueden contemplarse o bien como procedimientos de migración a los que los migrantes pueden recurrir, o como un paso remanente y final en el marco de una gestión única de solicitud de asilo, cuando se haya denegado una solicitud para obtener la condición de refugiado.

- En [España](#), la ley sobre migraciones (Ley de extranjería) contempla la posibilidad de solicitar una autorización de residencia temporal por razones humanitarias.¹⁶
- En [Finlandia](#), se puede conceder una autorización de residencia por razones humanitarias como paso remanente y final de un procedimiento de asilo, después de que se haya denegado la solicitud de refugiado a tenor del derecho internacional y regional de los refugiados. Se puede conceder también por razones médicas, vínculos con Finlandia u otros motivos individuales de índole humanitaria, sobre todo si se tienen en cuenta las circunstancias con las que la persona tendría que enfrentarse en el país de origen o la situación de vulnerabilidad del individuo.¹⁷

c) A la llegada o tras una estancia irregular

Existen vías para que los migrantes en situaciones de vulnerabilidad obtengan una estancia regular en el marco de las admisiones o después de cierto tiempo de estancia irregular. Asimismo, hay Estados que han optado por programas amplios de “regularización”, que contemplan una serie de medidas legislativas y administrativas para conceder un estatuto regular a los migrantes, después de un tiempo de estancia irregular. Los migrantes en situación de vulnerabilidad por los motivos que les hicieron dejar el país de origen o por las violaciones y abusos sufridos en el viaje pueden beneficiarse de estos planes de regularización. Sin embargo, una respuesta más inmediata puede limitar el riesgo de que se vean sometidos a más violaciones y abusos en el lugar de destino.

En 2014 y 2017, [Marruecos](#) aplicó dos campañas de regularización, que beneficiaron, entre otros, a migrantes con enfermedades graves, a mujeres y a sus respectivos hijos, y a niños no acompañados.¹⁸

d) Criterios por país o relacionados con el individuo

Las vías para la migración regular pueden destinarse a ciudadanos de una nacionalidad específica, como respuesta a la situación que vive su país. Si no, la admisión y la estancia podrán ser otorgadas en el marco de una evaluación individualizada, sobre la base de criterios específicos –orientados, quizá, a abrir las vías regulares a una mayor diversidad de personas que las que cumplirían los requisitos para tener la condición de refugiados– y podrán concederse independientemente de la nacionalidad.

¹⁵ Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático, Volumen II, p. 42. (en inglés)

¹⁶ ACNUDH -DLA Piper, Admission and stay based on human rights and humanitarian grounds. A mapping of national practice, diciembre de 2018, pp. 22 y 23.

¹⁷ ACNUDH -DLA Piper, Admission and stay based on human rights and humanitarian grounds. A mapping of national practice, diciembre de 2018, pp. 11 a 13.

¹⁸ ACNUDH -DLA Piper, Admission and stay based on human rights and humanitarian grounds. A mapping of national practice, diciembre de 2018, pp. 14 y 15.

- En 2017, [Argentina](#) concedió el acceso a la residencia temporal y suspendió la repatriación involuntaria de haitianos, debido a la situación en Haití, en concreto los repetidos desastres.¹⁹
- La [legislación italiana](#) prevé un permiso de residencia temporal en caso de desastre natural excepcional en el país de origen, al que sería imposible regresar en condiciones seguras.²⁰

Marcos de política y debates

a) Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, aprobado por 152 Estados Miembros de la ONU, el 19 de diciembre de 2018, sugiere una serie de medidas que los Estados pueden tomar para aumentar la disponibilidad y la flexibilidad de las vías de migración regular (Objetivo 5), y abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración (Objetivo 7).

Los Estados pueden tomar medidas para adaptar las opciones y vías para la migración regular “[...] de tal manera que [...] defienda el derecho a la vida familiar y responda a las necesidades de los migrantes que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad [...]” (Objetivo 5). Las opciones de políticas pueden incluir:

- elaborar planes de movilidad laboral flexibles, basados en los derechos y con perspectiva de género para los migrantes, en función de las necesidades del mercado de trabajo y la oferta de aptitudes locales y nacionales en todos los niveles de cualificación, incluidos programas de empleo temporal, estacional, circular y acelerado en sectores donde escasee la mano de obra, ofreciendo como opción visados y permisos que tengan flexibilidad, sean convertibles y no discriminen, por ejemplo, los que permiten el empleo permanente y temporal, o los visados de entradas múltiples para estudios, negocios, visitas, inversiones y emprendimiento (Objetivo 5 d);
- elaborar o aprovechar prácticas nacionales y regionales que permitan la admisión y una estancia de duración apropiada por motivos humanitarios o de otra índole para los migrantes que se vean obligados a abandonar su país de origen debido a desastres naturales repentinos y otras situaciones precarias, por ejemplo, mediante visados humanitarios, patrocinios privados, el acceso de los niños a la educación, y permisos de trabajo temporales, mientras les sea imposible adaptarse en su país de origen o regresar a él (Objetivo 5 g);
- cooperar a fin de encontrar, desarrollar y reforzar soluciones para los migrantes que se vean obligados a abandonar su país de origen debido a desastres naturales de evolución lenta, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental incluso mediante opciones de reubicación planificada u obtención de visados, en los casos en que les sea imposible adaptarse en su país de origen o regresar a él (Objetivo 5 h);
- facilitar el acceso a los procedimientos de reunificación familiar para los migrantes, sea cual sea su cualificación, con medidas apropiadas que promuevan la realización del derecho a la vida familiar y el interés superior del niño, incluso examinando y revisando los requisitos aplicables, como los relativos a los ingresos, el dominio del idioma, la duración de la estancia, la autorización para trabajar y el acceso a la seguridad y los servicios sociales (Objetivo 5 i).

b) Foro Global sobre Migración y Desarrollo

¹⁹ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/160342/20170320>. Véase, asimismo: ACNUDH-DLA Piper, Admission and stay based on human rights and humanitarian grounds. A mapping of national practice, diciembre de 2018, pp. 6 y 7.

²⁰ Art. 20 bis TU 286/98.

El Foro Global sobre Migración y Desarrollo ha analizado varias prácticas efectivas destinadas a garantizar la admisión y la estancia regulares para: a) migrantes cuyo país está en situación de crisis y b) para personas desplazadas a través de fronteras por desastres naturales y efectos “adversos” del cambio climático (FGMD Bangladesh 2016, Mesa redonda 3.1 “Migrantes en situaciones de crisis”).

c) La Agenda de Protección de la Iniciativa Nansen

La Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático, avalada por más de 109 Estados en 2015, prevé un enfoque integral sobre cómo prevenir y abordar el desplazamiento provocado por los desastres. La Agenda de Protección conceptualiza y compila una amplia gama de prácticas y de opciones de políticas eficaces que los Estados y otros actores pertinentes pueden utilizar para asegurar que las respuestas a situaciones de desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres sean más eficaces. Éstas pueden incluir medidas de protección humanitaria en materia de admisión y estancia. Las medidas de protección humanitaria pueden sustentarse en leyes de inmigración regular, categorías de inmigración excepcional, o en disposiciones relativas a la protección de refugiados o en normas similares del derecho internacional de derechos humanos.

Dificultades que entrañan el diseño y la implementación de vías regulares

Los Estados que elaboran e implementan vías relativas al viaje, la admisión y la estancia regulares de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad pueden verse confrontados con ciertas dificultades que merecen ser identificadas, analizadas y abordadas.

En la fase de *diseño* de nuevos mecanismos para la entrada y/o estancia regulares de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, las dificultades pueden ser, entre otras, las siguientes:

- falta de información pormenorizada sobre buenas prácticas;
- disponibilidad limitada de orientación de políticas a nivel internacional y regional;
- información consolidada limitada sobre desarrollos en la jurisprudencia a nivel nacional, regional e internacional, que pueda servir de orientación a la hora de establecer criterios relativos a la evaluación individual;
- falta de coordinación entre las distintas partes de los sistemas nacionales de migración;
- falta de mecanismos para la adecuada coordinación y diálogo con las partes interesadas pertinentes, incluida la sociedad civil;
- necesidad de identificar o de crear la autoridad encargada de la implementación.

En el marco de la *implementación* de vías para los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, pueden darse las siguientes situaciones:

- dependiendo de la vía, quizá haya que establecer o adaptar mecanismos de identificación y derivación de migrantes en situaciones de vulnerabilidad;
- capacidad limitada del Estado para gestionar solicitudes y expedir documentos;
- necesidad de formar a las autoridades encargadas del procedimiento, en particular para incorporar las perspectivas de género e infantil en la implementación;
- necesidad de proporcionar información exacta a las autoridades competentes, a los agentes de la sociedad civil y a los propios migrantes en un idioma que entiendan y en formatos accesibles; es posible que los migrantes precisen asesoramiento jurídico;
- posibilidad de que surjan dificultades en la fase de transición que va desde las respuestas puntuales o temporales hasta las vías institucionalizadas y de largo plazo.

Anexo

Examples of practice shared by States

Mexico

The Law on Refugees, Complementary Protection and Political Asylum incorporates the figure of “complementary protection”. A person who does not comply with the criteria defined by such law to be recognized as a refugee, can be granted complementary protection to prevent their return to a country where their life could be in danger. Beneficiaries of complementary protection have a documented stay in the country, freedom of movement, access to gainful employment, as well as basic social rights.

The Mexican Migration Law establishes that a “Visitor status under humanitarian grounds” can be granted to:

- Victims or witnesses of a crime in the Mexican territory
- Unaccompanied migrant girls, boys or adolescents
- Asylum seekers, refugees or beneficiaries of complementary protection.

The visitor status under humanitarian grounds can also be granted to foreigners who do not meet the above criteria, when there is a humanitarian or public interest that requires their entry or regularization in Mexico. This status entails access to gainful employment.

In 2019, Mexico began the regularization of migrants who entered Mexico in 2017, after they had been forcibly displaced from Laguna Larga, Guatemala. Permanent Residence Cards (TRP) for family reunification and Business Cards under Humanitarian Grounds (TVRH) were delivered.

In 2019, Mexico granted a one-year temporary stay to migrants entering its territory in the context of large movements. This permit allows migrants to transit through the Mexican territory and to obtain a Population Registration Code (CURP) for foreigners, which is a form of identification that facilitates access to employment and public services, including health and education.

Pakistan

In line with Pakistan’s policy on ‘Voluntary repatriation and management of Afghan nationals’, the Government of Pakistan registered around 880,000 undocumented Afghans in 2017-2018. This registration aimed to provide better protection to the undocumented Afghan nationals living in Pakistan, enable them to safely return to their country of origin, obtain legal travel documents, benefit from the visa policy of Pakistan towards Afghan nationals and contribute to the development of their country of origin as well as destination as regular migrants.

Switzerland

The Papyrus Project, which officially began in February 2017, is a project of the Canton of Geneva, supported by the Confederation. The project aims to initiate a process of regularisation of undocumented migrants in Geneva and to address the economic sectors affected by undeclared work and unfair remuneration. Operation Papyrus was developed and implemented with the active participation of Geneva associations and trade unions, which advised and supported migrants in the preparation of their regularization file. The operation was guided by the public interest, which is reflected in its three components: 1) a process to regularise the residence conditions of well-integrated undocumented migrants, 2) a monitoring system (compliance with working conditions, compliance with wage obligations, payment of social security) and a system to address economic sectors particularly affected by undeclared work and unfair remuneration (in particular the domestic economy sector) as well as 3) an integration system (domestic economy job exchange, information campaign for employers).

The process of regularising the conditions of residence was carried out in accordance with the following criteria:

- continuous stay of 5 years for families with school children or 10 years for the other categories;
- successful integration;
- no criminal conviction;
- economic independence.

The University of Geneva has been mandated by the Cantonal State Council to carry out an evaluation of the project, the results of which are expected in autumn 2019.

Turkey

In Turkey, migration law (Foreigners and International Protection Law) provides for humanitarian residence permit for migrants in vulnerable situations due to extraordinary circumstances, best interests of the child, inaccessibility of right to health in the country of origin while undergoing treatment for a life threatening health condition, torture rehabilitation and the risk of human rights violations (death penalty, torture, inhuman treatment or punishment) in case of return to the country of origin.

Examples of practice shared by international organizations and others

ICMPD

On 19-20 September 2019, the Government of Ecuador, the GFMD 2019 Chair, and the EU-ICMPD Joint Initiative “Migration EU eXpertise” (MIEUX)²¹ and in partnership with UNDP organized, in Quito, the GFMD regional workshop “Providing regular pathways from crisis to safety” in Latin America and the Caribbean.²² The objective of this workshop was to contribute to the debate around the theme of the roundtable 1.1 of the Quito Summit, and to bring forward the global debate on migration and development. Among the numerous practices shared during the discussion, the following focused on legislative and administrative mechanisms for regular travel, admission and/or stay in the territory of a State.

- Argentina, Brazil and Uruguay decided to unilaterally extend MERCOSUR to Venezuelan citizens
- Ecuador extended UNASUR visas to Venezuelan citizens
- Colombia decided to grant citizenship to 25.000 children born to Venezuelan parents in its territory despite its jus sanguinis citizenship law
- Argentina, Bolivia, Brazil, Cuba, Ecuador, Guatemala, Panama, Peru and Venezuela grant complementary protection to victims of forced displacement and climate change in line with the Brazil Declaration (2014)
- Regularisation mechanisms through work contracts, e.g. in the case of Colombia

IOM

IOM’s Family Assistance Programme (FAP) is funded by the German Federal Foreign Office. The central aim of the programme is to support migrant families in vulnerable situations to reunite with their relatives in Germany. The programme facilitates access to family reunification, by assisting migrants with the visa application process. With support centres in ten countries (Turkey, Iraq, Afghanistan, Jordan, Lebanon, Egypt, Sudan, Ethiopia, Kenya and Germany), FAP offers both in-person and remote assistance to a high volume of vulnerable migrants by providing them with timely, trusted and accurate

²¹ Funded by the European Commission (Directorate-General for International Cooperation and Development)

²² For more details, including the report of the workshop, please access <https://gfmd.org/docs/ecuador-2019>

information and visa-related support services in their native language. Among others, these services include assistance with visa application form-filling and application completeness checks, facilitation of appointment scheduling, biometrics enrolment, conducting of health assessments, facilitation of DNA testing, escorting of unaccompanied minors and cases with serious medical needs, and delivery of integration classes and distribution of integration handbooks. Since 2016, FAP has assisted over 334,000 beneficiaries. Main Objectives of the Programme

- To dissuade families from seeking unsafe and irregular channels to join their recognised refugee sponsor and/or subsidiary protection status sponsor in Germany;
- To protect families from misinformation and exploitation by unscrupulous visa brokers and smugglers;
- To empower families with information and visa support services in their native language;
- To facilitate efficient and timely visa processing by German Consular Offices;
- To better prepare families for their arrival and integration into German society.

PDD

Volume II of the Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change provides for examples of humanitarian protection mechanisms for the admission and stay of cross-border disaster-displaced persons. It compiles a broad set of humanitarian protection measures, which may be based on regular immigration law, regional or bilateral agreements on the free movement of persons, exceptional immigration categories, or provisions related to the protection of refugees or similar norms of international human rights law.²³

OHCHR

The Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), in collaboration with DLA Piper Law Firm and civil society organisations, has undertaken a pilot mapping of national forms of admission and stay which are based on human rights or humanitarian grounds.

The research addresses three main questions: a) what are the human rights and humanitarian *grounds* of admission and stay that exist at the national level? b) what is the *content* of the protection granted? Does this protection only imply a suspension of removal or would it also involve the grant of residence? What are the rights attached to such protection? c) what *procedures* have States put in place to assess these claims based on human rights and humanitarian grounds?

The initial research was conducted in some 27 countries and the 10 country summaries included in the publication represent a sample of those countries in which examples of relevant practice were found (Argentina, Austria, Brazil, Finland, Hong Kong, Morocco, The Netherlands, New Zealand, Portugal, and Spain).²⁴ The main findings of the pilot mapping include the following:

1. Human rights and humanitarian considerations are grounds for the admission and stay of migrants in several countries around the world.
2. International human rights law plays a key role, as it establishes obligations that prevent removal and contribute to the interpretation of the scope and content of humanitarian grounds.
3. Differential treatment in relation to access to rights and services based on the grounds under which protection or residence is granted, may amount to discrimination and should be avoided.
4. When specific human rights or humanitarian considerations are considered as a ground of non-removal, it should be possible for the migrant to claim protection and residence on these grounds through a rules-based and established procedure.

²³ Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático, Volumen II, pp. 42 a 49, en:

<https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-2.pdf>

²⁴ ACNUDH -DLA Piper, Admission and stay based on human rights and humanitarian grounds. A mapping of national practice, diciembre de 2018, en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_DLA_Piper_Study.pdf