

LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL
PARA LAS MIGRACIONES ESTÁ
CONSAGRADA AL PRINCIPIO No. 27
DE QUE LA MIGRACIÓN DIÁLOGO EN
FORMA ORDENADA INTERNACIONAL
BENEFICIA A SOBRE LA MIGRACIÓN
LOS MIGRANTES Y A LA SOCIEDAD LA OIM
AYUDA A ENCARAR LOS CRECIENTES
DESAFÍOS QUE PLANTEA LA GESTIÓN
DE LA FORTALECIMIENTO DE LA
COOPERACIÓN INTERNACIONAL
Y LA GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN
CON MIRAS A LA ADOPCIÓN DE UN
MIGRACIÓN PACTO MUNDIAL PARA
UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA
FOMENTALA Y REGULAR EN 2018
COMPRESIÓN DE LAS CUESTIONES
MIGRATORIAS ALIENTA EL DESARROLLO
SOCIAL Y ECONÓMICO A TRAVÉS DE LA
MIGRACIÓN VELA POR EL RESPETO DE LA
DIGNIDAD HUMANA Y EL BIENESTAR DE
LOS MIGRANTES



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración

Las opiniones expresadas en las publicaciones de la Organización Internacional para las Migraciones corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las de la OIM. Las denominaciones empleadas en este informe y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la OIM, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La OIM está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de organismo intergubernamental, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Editor: Organización Internacional para las Migraciones
17, Route des Morillons
1211 Ginebra 19
Suiza
Tel: + 41 22 717 91 11
Fax: + 41 22 798 61 50
Correo electrónico: hq@iom.int
Internet: www.iom.int

ISSN 1726-4049
ISBN 978-92-9068-751-1

© 2017 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Reservados todos los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de información ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado – electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc. – sin el permiso previo por escrito del editor.

No. 27

**DIÁLOGO
INTERNACIONAL
SOBRE LA MIGRACIÓN**

**FORTALECIMIENTO
DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
Y LA GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN
CON MIRAS A LA ADOPCIÓN DE UN
PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN
SEGURA, ORDENADA Y REGULAR
EN 2018**



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración

El objetivo primordial de la OIM es facilitar la gestión ordenada y humana de la migración... Con miras a la consecución de ese objetivo, la OIM actúa a pedido de los Estados Miembros o en acuerdo con los mismos, y se centra en las siguientes actividades:

7. Promover, facilitar y apoyar los debates y diálogos regionales y mundiales sobre migración, con inclusión del Diálogo Internacional sobre la Migración, a fin de fomentar la comprensión sobre las oportunidades y retos que trae consigo la migración así como la identificación y el desarrollo de políticas efectivas para encarar dichos retos, y de determinar los enfoques exhaustivos y medidas que promuevan la cooperación internacional (Estrategia de la OIM, adoptada en 2007 por los Estados Miembros.)

En 2001, y a petición de los Estados Miembros de la OIM, se dio inicio al Diálogo Internacional sobre la Migración en la reunión del Consejo conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la OIM. La finalidad de dicho Diálogo es consecuente con el mandato de la OIM consignado en su Constitución, y se centra en proporcionar a los Estados Miembros y a los Observadores un foro para definir y examinar las cuestiones y problemas más importantes en el ámbito de la migración internacional, con el fin de contribuir a una mayor comprensión de la migración y a consolidar la cooperación en la materia entre los gobiernos y con otros interlocutores. Otra función del Diálogo Internacional sobre la Migración es la creación de capacidades —que permite a expertos de distintas esferas y regiones intercambiar planteamientos normativos y prácticas eficaces en ámbitos de interés específicos— y el establecimiento de redes para actuaciones futuras.

Cada año, los Estados Miembros de la OIM seleccionan el tema principal para el Diálogo Internacional sobre la Migración, así como los temas para los distintos talleres. El formato integrador, informal y constructivo del Diálogo ha contribuido a instaurar un clima más abierto para debatir las políticas de migración, y ha servido para fomentar la confianza entre las distintas partes interesadas en el campo de la migración. Además de realizar investigaciones con objetivos concretos y de analizar las políticas, el Diálogo Internacional sobre la Migración también ha propiciado una mayor comprensión de los problemas que actualmente plantea la migración y de su relación con otros ámbitos normativos. Asimismo, ha facilitado el intercambio de opciones y perspectivas normativas entre los responsables de la formulación de políticas y los especialistas, con miras a gestionar la migración de un modo más eficaz y humano.

La serie de publicaciones del Diálogo Internacional sobre la Migración (“Libro Rojo”) tiene por finalidad presentar y analizar los resultados de las reuniones e investigaciones, obtenidos en ese marco. Esa serie está a cargo de la Unidad del Diálogo Internacional sobre la Migración del

Departamento de Cooperación Internacional y Parteneriados de la OIM. Para información puede consultar el sitio web: www.iom.int/idm.

Esta publicación contiene el informe y los materiales complementarios de dos talleres celebrados en 2017, el primero tuvo lugar en Nueva York los días 18 y 19 de abril de 2017, y el segundo en Ginebra los días 18 y 19 de julio de 2017. Los talleres, que se inscribieron en el tema general del Diálogo Internacional sobre la Migración 2017, a saber el “Fortalecimiento de la cooperación internacional y la gobernanza de la migración con miras a la aprobación de un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular en 2018”, contaron con la asistencia de 75 oradores y más de 600 participantes que representaban a amplios sectores de responsables de la formulación de políticas, expertos, miembros del mundo académico, el sector privado, funcionarios de las organizaciones internacionales, la sociedad civil y los migrantes.

La publicación presenta por temas un informe detallado de las deliberaciones sobre las principales cuestiones abordadas y recopila las experiencias nacionales y las mejores prácticas compartidas, así como las recomendaciones formuladas para la elaboración del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular.

El informe relativo al Diálogo Internacional sobre la Migración 2017 ha sido redactado por Elizabeth Ferris, Lara Kinne y Susan Martin del Instituto para el Estudio de la Migración Internacional de la Universidad de Georgetown, bajo la dirección de Azzouz Samri, Jefe de la División de Órganos Rectores y la Unidad del Diálogo Internacional sobre la Migración, y la supervisión general de Jill Helke, Directora del Departamento de Cooperación Internacional y Parteneriados.

El Diálogo Internacional sobre la Migración 2017 fue organizado por la Unidad del Diálogo Internacional sobre la Migración del Departamento de Cooperación Internacional y Parteneriados de la OIM. Cabe agradecer la colaboración en la organización de los eventos del Diálogo Internacional sobre la Migración 2017 de los colegas del Departamento de Gestión de la Migración, el Departamento de Operaciones y Situaciones de Emergencia, el Equipo de la OIM del pacto mundial, la Oficina de las Naciones Unidas en Nueva York, el Servicio de Traducción, la Unidad de Investigación y Publicaciones, la División de Prensa y Comunicación, y la Secretaría de Reuniones.

La OIM hace propicia la oportunidad para expresar su reconocimiento a los Gobiernos de Australia, Turquía y los Estados Unidos de América por su generosa contribución financiera para la realización del Diálogo Internacional sobre la Migración 2017.

CONTENIDO

PREFACIO	v
ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS.....	vii
INFORME	1
Introducción	3
El pacto mundial: una oportunidad histórica	13
Enfoques integrales del gobierno y la sociedad en materia de migración	21
Migrantes y vulnerabilidad.....	31
Cooperación internacional, responsabilidades compartidas e iniciativas multilaterales regionales y determinadas por la situación	63
La aplicación y el seguimiento del pacto mundial sobre migración.....	75
Recomendaciones	81
APÉNDICES	
Nueva York	
Orden del día final	91
Nota conceptual	103
Síntesis de conclusiones	111
Ginebra	
Orden del día final	129
Documento de antecedentes	143
Síntesis de conclusiones	161

PREFACIO

El Diálogo Internacional sobre la Migración en 2017 se concibió como una de las contribuciones de la OIM a la etapa de consultas del proceso preparatorio con vistas a la adopción del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular, y respondió a la invitación de la Asamblea General, consignada en la resolución 71/280, relativa al uso de los procesos, mecanismos e iniciativas mundiales, entre estos el Diálogo, para contribuir al proceso.

El primer taller del Diálogo Internacional sobre la Migración –foro que permite a los Estados y otras partes interesadas promover el entendimiento, el diálogo y la cooperación sobre cuestiones migratorias – tuvo lugar los días 18 y 19 de abril en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, antes del inicio de las sesiones temáticas informales, presididas conjuntamente por los cofacilitadores del pacto mundial sobre migración. El segundo taller, celebrado en Ginebra los días 18 y 19 de julio, tuvo lugar en plenas deliberaciones temáticas.

Esta publicación recoge los resultados de las deliberaciones de los dos talleres del Diálogo Internacional sobre la Migración, y se considera una contribución a la reunión de balance que tendrá lugar en Puerto Vallarta (México) en diciembre.

De conformidad con la visión de la OIM según la cual la participación de todas las instancias del gobierno y la sociedad es fundamental para lograr una gobernanza de la migración adecuada, y en consonancia con el carácter inclusivo del Diálogo, los dos talleres se concibieron para brindar la oportunidad a todos los interlocutores competentes de compartir sus opiniones y aportaciones sobre aspectos fundamentales que son pertinentes para la elaboración del pacto mundial sobre migración.

Tal y como señaló Ahmed Hussen, Ministro de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía del Canadá, durante su intervención en el primer taller del Diálogo: «la migración es una realidad compleja que presenta tanto retos como oportunidades. El proceso de elaboración del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular ofrece la oportunidad de traer coherencia y coordinación a las distintas deliberaciones que conciernen a la migración».

Creemos que las deliberaciones mantenidas en los dos talleres, al igual que el Diálogo Internacional sobre la Migración en los años anteriores, han contribuido a un discurso más ecuánime y a una imagen más exhaustiva de la migración, en particular al poner de relieve la importancia de la migración y el papel sumamente positivo que puede desempeñar en el mundo contemporáneo.

Además de las valiosas recomendaciones y mejores prácticas consignadas en esta publicación, la recopilación de los «Libros Rojos», producidos desde la creación del Diálogo, facilita un conjunto integral de mensajes clave, enseñanzas extraídas y ejemplos de prácticas eficaces para las políticas sobre distintas cuestiones migratorias y sus nexos con otros ámbitos normativos.

Quisiera expresar un sincero agradecimiento a todos los ministros, embajadores, alcaldes y altos funcionarios gubernamentales, a los altos representantes de las Naciones Unidas, así como a los distintos expertos y representantes de las organizaciones internacionales y la sociedad civil –incluidos los migrantes– que se unieron a este esfuerzo para compartir sus experiencias, señalar los retos y avanzar el debate sobre las cuestiones migratorias con miras a la elaboración de lo que será el primer marco mundial integral para la cooperación en materia de migración internacional.

Del mismo modo, agradezco profundamente el generoso apoyo de los donantes al Diálogo Internacional sobre la Migración.



William Lacy Swing
Director General

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

COMESA	Mercado Común para África Oriental y Meridional
FMMD	Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
IGAD	Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
IMUMI	Instituto para las Mujeres en Migración (México)
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ISNA	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia
MICIC	Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis
ONG	organización no gubernamental
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
OMS	Organización Mundial de la Salud

**INFORME SOBRE
LOS DOS TALLERES DEL
DIÁLOGO INTERNACIONAL
SOBRE LA MIGRACIÓN
CELEBRADOS EN 2017**

**18 y 19 de abril de 2017
Sede de las Naciones Unidas, Nueva York
y
18 y 19 de julio de 2017
Palacio de las Naciones Unidas, Ginebra**

INTRODUCCIÓN

El Diálogo Internacional sobre la Migración es el principal foro de diálogo sobre políticas migratorias de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). En las modalidades para las negociaciones intergubernamentales del pacto mundial sobre migración, los Estados Miembros exhortaron a la OIM a que utilizara dicho Diálogo para contribuir al proceso preparatorio. A raíz de ese llamamiento y habida cuenta de la función que ha desempeñado el Diálogo durante más de una década, a saber “poner a disposición de los Estados y de las organizaciones internacionales y otras instituciones un foro para el intercambio de experiencias y el fomento de la cooperación y de la coordinación de actividades relativas a cuestiones de migraciones internacionales” (Artículo 1, párrafo 1, inciso e) de su Constitución), la OIM decidió consagrar el Diálogo Internacional sobre la Migración de 2017 a estimular deliberaciones exhaustivas entre los Estados Miembros y otros interlocutores acerca de los elementos esenciales del pacto mundial sobre migración.

El pacto mundial sobre migración tiene su origen en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, de septiembre de 2016, en la que los Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometieron “a iniciar en 2016 un proceso de negociaciones intergubernamentales que culminará con la aprobación de un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular en una conferencia intergubernamental que ha[bría] de celebrarse en 2018” (párr. 63). En el párrafo 2 del anexo II de la Declaración se describe la intención del pacto mundial:

El pacto mundial establecería una serie de principios, compromisos y entendimientos entre los Estados Miembros sobre la migración internacional en todas sus dimensiones.

Sería una contribución importante a la gobernanza mundial y mejoraría la coordinación en lo que concierne a la migración internacional. Ofrecería un marco para la cooperación internacional amplia respecto de los migrantes y la movilidad humana. Abordaría todos los aspectos de la migración internacional, como los humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos, entre otros.

En el anexo II se enumeran igualmente de modo no exhaustivo 24 temas que podrían incluirse en el pacto mundial sobre migración. Los dos que más directamente tienen que ver con el presente informe son:

f) Las posibilidades de una mayor cooperación internacional con miras a mejorar la gestión de la migración, y

[...]

i) La protección efectiva de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los migrantes, especialmente las mujeres y los niños, independientemente de su situación migratoria, y las necesidades específicas de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad.

Hay muchos otros que se corresponden con las deliberaciones del Diálogo Internacional sobre la Migración, como las propuestas de abordar las causas de la migración, ponderar las oportunidades que la migración representa para los migrantes y los Estados, y fomentar la cooperación a nivel nacional, regional e internacional sobre todos los aspectos de la migración.

A fin de ofrecer un espacio de reflexión sobre estas cuestiones, el Diálogo Internacional sobre la Migración organizó dos talleres. El primero tuvo lugar los días 18 y 19 de abril de 2017 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, y el segundo los días 18 y 19 de julio de 2017 en el Palacio de las Naciones Unidas en Ginebra. Cada taller contó con la participación de más de 300 personas, a saber, representantes de los gobiernos, las Naciones Unidas y otras organizaciones regionales e internacionales, las instituciones académicas, el sector privado, la diáspora y las organizaciones de migrantes, y la sociedad civil.

El taller de Nueva York tuvo por tema el “Fortalecimiento de la cooperación internacional y la gobernanza de la migración con miras a la adopción de un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular en 2018”. Fue inaugurado por el Director General de la OIM, William Lacy Swing, y la Representante Especial del Secretario General sobre la Migración Internacional, Louise Arbour, y lo clausuraron el Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Peter Thomson, la Vicesecretaria General de las Naciones Unidas, Amina J. Mohammed, y la Directora General Adjunta de la OIM, Laura Thompson. Los participantes examinaron varias cuestiones de importancia e identificaron los retos y oportunidades que tenía ante sí el pacto mundial sobre migración para aumentar la cooperación internacional y mejorar la gobernanza de la migración.

Durante dos días, el taller estimuló un nutrido debate acerca de la esencia del pacto mundial sobre migración y el proceso de elaboración con miras a su adopción en 2018. Los participantes dieron a conocer sus experiencias y hablaron de las enseñanzas extraídas sobre gobernanza y cooperación internacional en materia de migración. En su opinión, el pacto mundial sobre migración constituía una oportunidad histórica para fortalecer la protección de los derechos de los migrantes y mejorar la gobernanza y la cooperación internacional sobre migración, por lo que había que aprovechar al máximo esa ocasión única. Durante el taller, muchos se refirieron al pacto mundial como una oportunidad crucial para formular compromisos concretos de cara a las poblaciones vulnerables y garantizar que nadie quedase excluido.

El tema del taller de Ginebra, “Entender las vulnerabilidades de los migrantes: un enfoque basado en soluciones para la elaboración de un pacto mundial que empodere a los migrantes y reduzca sus vulnerabilidades” abundó en esa idea. En él se analizaron las capacidades y vulnerabilidades de los migrantes, así como las políticas y las respuestas operativas y programáticas para abordar dichas vulnerabilidades e incrementar su resiliencia a través de la asistencia y la protección. Los participantes examinaron todos los aspectos de la vulnerabilidad experimentada por los migrantes

y los retos conexos, desde una perspectiva normativa, práctica y de cooperación, lo cual incluyó:

- Comprender las situaciones de vulnerabilidad para los migrantes y el carácter complejo y las múltiples causas que suelen tener;
- Identificar la vulnerabilidad personal y colectiva y analizar sus causas, teniendo en cuenta sus factores estructurales y situacionales;
- Revisar los sistemas de protección de que disponían los migrantes internacionales e identificar las deficiencias, los obstáculos y las necesidades en materia de protección;
- Fomentar el consenso sobre las respuestas normativas adecuadas a las situaciones de vulnerabilidad antes, durante y después de los procesos migratorios, y
- Proponer marcos de cooperación y colaboración a nivel interestatal e interinstitucional en materia de políticas para prevenir, abordar y resolver de manera sostenible las situaciones de vulnerabilidad.

Según los participantes, el pacto mundial sobre migración debía abordar todos esos puntos. Muchos afirmaron que contraer compromisos concretos sobre los migrantes en situación de vulnerabilidad en el pacto mundial sobre migración serviría para garantizar que nadie quedase atrás, con arreglo a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En el discurso con el que inauguró el primer taller, el Director General de la OIM sentó las bases de ambos talleres. Recordó: “Se espera que el pacto mundial sea un marco que posibilite una cooperación internacional amplia para abordar la movilidad humana y todos los aspectos de la migración internacional, centrado en las necesidades, capacidades y contribuciones de los migrantes, con miras a garantizar su seguridad, su dignidad y sus derechos humanos”.

El Director General indicó asimismo que la visión de la OIM, basada en la migración bien gestionada como una elección y no

como una necesidad fruto de la desesperación, comprendía cuatro elementos esenciales: a) proteger los derechos de los migrantes; b) facilitar la migración segura, ordenada y regular; c) reducir la incidencia y las consecuencias de la migración forzosa e irregular, y d) abordar las consecuencias de la movilidad en contextos de desastres naturales y provocados por el hombre. El Director General insistió igualmente en que el proceso y los resultados obtenidos debían ser inclusivos y prácticos, ya que solo así se conseguiría que el pacto mundial sobre migración cosechase éxitos y lograrse una incidencia verdadera en la vida de los migrantes y en la capacidad de los gobiernos para gestionar la migración de manera humana y eficaz.

En ambos talleres, el Director General recordó a los participantes que ya se había llevado a cabo una amplia labor de gran pertinencia para la elaboración del pacto mundial sobre migración. Como elementos precursores cabía destacar los significativos avances de 2015, incluida la adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y el Acuerdo de París relativo al cambio climático. Sumado al considerable cuerpo de derecho internacional de los derechos humanos y del trabajo, ello facilitaba una base normativa sólida para el pacto mundial sobre migración.

Muchos oradores reiteraron esa idea y propusieron que el pacto mundial se construyese aprovechando y respetando el marco normativo vigente, en particular los objetivos y las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Declaración de Nueva York y el Informe Sutherland. Otros elementos clave eran la Agenda Internacional para la Gestión de la Migración de la Iniciativa de Berna, los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración y los foros interregionales sobre migración, el Diálogo Internacional sobre la Migración de la OIM, el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD), las reuniones del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, el Acuerdo de París sobre el cambio climático, el Marco de la OIM sobre la Gobernanza de la Migración, el Marco Operacional de la OIM en Situaciones de Crisis Migratoria, las Directrices para la protección

de los migrantes en países afectados por conflictos o desastres naturales de la Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis (MICIC) y la Iniciativa Nansen.

En cada taller, la deliberación se estructuró en torno a varios paneles de fundamental importancia, seguidos de una sesión de preguntas, comentarios y respuestas, que estuvieron a cargo de un equilibrado conjunto de legisladores y expertos en gobernanza y otros ámbitos relativos a la migración.

En el primer taller se abordaron seis temas principales: a) El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y otros marcos (moderado por el Director General de la OIM); b) El pacto mundial sobre migración como instrumento de gobernanza de la migración y la función de los interlocutores mundiales y regionales (moderado por El Habib Nadir, Secretario General del Ministerio encargado de los Marroquíes Residentes en el Extranjero y de los Asuntos Migratorios); c) La consecución de un enfoque gubernamental integral de la migración (moderado por Sarah Cliffe, Directora del Center on International Cooperation de la Universidad de Nueva York); d) La promoción de un enfoque integral de la sociedad para una gobernanza adecuada de la migración (moderado por Ashley William Gois, Coordinadora Regional en Migrant Forum in Asia); e) El pacto mundial sobre migración: una oportunidad para aunar los esfuerzos de la comunidad internacional (moderado por Götz Schmidt-Bremme, Embajador y Copresidente del FMMD 2017-2018, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania), y f) Los mecanismos de cooperación y seguimiento existentes y previstos para la aplicación del pacto mundial sobre migración (moderado por la Directora General Adjunta de la OIM).

El segundo taller giró en torno a los siguientes temas: a) Entender las vulnerabilidades de los migrantes: conceptos, factores determinantes, deficiencias y marcos de protección (moderado por Vincent Chetail, Catedrático de Derecho Internacional y Director del Global Migration Centre); b) Identificación de las vulnerabilidades de los migrantes: factores estructurales y situacionales de la vulnerabilidad (moderado por Lilana Keith, Oficial de Promoción de los Derechos Laborales y los

Derechos del Niño, Plataforma para la Cooperación Internacional para Inmigrantes Indocumentados); c) Aplicación de marcos normativos y operativos en un contexto migratorio (moderado por Elizabeth Ferris, Catedrática de investigaciones, Instituto para el Estudio de la Migración Internacional, Universidad de Georgetown); d) La integración y la inclusión social como medio para encarar y mitigar las vulnerabilidades de los migrantes (moderado por Anastasia Crickley, Presidenta del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas y Vicepresidenta de la Asociación Internacional de Desarrollo Comunitario, Departamento de Estudios Sociales Aplicados, Maynooth University, Irlanda); e) Promoción de la resiliencia y del poder de acción en apoyo de los migrantes vulnerables (moderado por Daniela Reale, Jefa de Protección Infantil y Niños Migrantes, Save the Children), y f) Elaboración de un pacto mundial sobre migración: iniciativas integrales y coordinadas para reducir la vulnerabilidad y empoderar a los migrantes (moderado por Jean-Christophe Dumont, Jefe de la División de Migración Internacional, Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)).

Durante el segundo taller, también tuvo lugar como evento paralelo la presentación del libro *Los migrantes en la reducción del riesgo de desastres: prácticas para la inclusión*. El Director Adjunto del Departamento de Operaciones y Situaciones de Emergencia de la OIM, Vincent Houver, moderó un debate en el que participaron Denis McClean (Jefe de Comunicación y Divulgación de la Unidad de Prensa y Comunicación, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres), Mechthilde Fuhrer (Secretaria Ejecutiva Adjunta del Acuerdo del Consejo de Europa para Riesgos Mayores EUR-OPA) y Lorenzo Guadagno (Gestor del Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad de la Iniciativa MICIC).

Los paneles se configuraron de manera que hubiera un equilibrio geográfico y de género y una buena representación de todos los sectores de especialización pertinentes. Como era habitual, el Diálogo Internacional sobre la Migración también incluyó sesiones consagradas a la Voz de los Migrantes; como principales protagonistas de esta iniciativa, los migrantes debían contar y contaban con espacio en el proceso de elaboración del pacto mundial sobre migración.

Asimismo, la Representante Especial del Secretario General sobre la Migración Internacional, el Presidente de la Asamblea General y la Vicesecretaria General de las Naciones Unidas formularon observaciones. Todos afirmaron la importancia del pacto mundial sobre migración para las Naciones Unidas y prometieron el activo apoyo de la Organización en las próximas negociaciones. La Vicesecretaria General se pronunció a favor de adoptar un enfoque empírico para que “la premisa de partida del pacto mundial sobre migración sea que la migración representa un beneficio potencial para todas las partes involucradas”. Asimismo, encomió a la OIM por haber celebrado esa oportuna deliberación en Nueva York tan solo unos meses después de su ingreso en el sistema de las Naciones Unidas; ello era buena prueba del tipo de liderazgo en el ámbito de la migración que las Naciones Unidas esperaban de la OIM. También participaron activamente los dos cofacilitadores del pacto mundial sobre migración, Juan José Gómez Camacho, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas, y Jürg Lauber, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, Representante Permanente de Suiza ante las Naciones Unidas. Ambos instaron a la OIM a que aportase la considerable pericia técnica y normativa, adquirida a través de su labor con los migrantes y los gobiernos en todo el mundo para apoyar el logro de resultados ambiciosos.

En los talleres del Diálogo Internacional sobre la Migración de 2017 surgieron varios puntos de convergencia que se analizan a continuación en el presente informe.

- Todos los participantes coincidieron en que el pacto mundial sobre migración constituía una oportunidad histórica y podía convertirse en una importante herramienta para mejorar la gobernanza de la migración. En ese sentido, varios oradores dijeron que la Cumbre sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes de septiembre de 2016 y la Declaración de Nueva York constituían decididos pasos para la implementación de lo que esperaban que fuera un enfoque integral de la movilidad humana.
- Los participantes también resaltaron la necesidad de contar con respuestas globales y enfoques integrales del gobierno

y la sociedad en materia de migración, y alentaron a los artífices del pacto mundial sobre migración a incorporar esas perspectivas en el documento final.

- Se exhortó a fundamentar el pacto mundial sobre migración en una comprensión matizada de las vulnerabilidades de los migrantes, con especial atención a las existentes antes de la migración, incluidas las relacionadas con las causas de la migración, las que aparecían durante la migración, y las que afectaban a la experiencia de los migrantes en el momento de la recepción y durante los procesos de integración e inclusión social más a largo plazo, así como durante el retorno. En ese contexto, se instó a los artífices del pacto a que ofreciesen soluciones a las situaciones de fondo causantes de la vulnerabilidad de los migrantes en cada una de esas etapas.
- Hubo un amplio consenso en cuanto a que el pacto mundial sobre migración debía partir de los marcos de derechos humanos existentes para proteger los derechos de los migrantes, identificar las deficiencias en su aplicación y apoyar esfuerzos como la Iniciativa MICIC y la Iniciativa Nansen, que ofrecían pautas concretas y medidas prácticas para mejorar la protección de todos los migrantes necesitados.
- En ambos talleres se destacó la importancia de la cooperación internacional para lograr mejores respuestas, así como la necesidad de contar con mecanismos de seguimiento eficaces para una implementación continua y sostenida del pacto mundial.

El mensaje prevaleciente del Diálogo Internacional sobre la Migración apuntaba a la necesidad de promover mayores oportunidades para la migración segura, ordenada y regular a escala mundial, bajo los auspicios de los Estados y con la activa colaboración de la sociedad civil y demás interlocutores. Distintos interlocutores manifestaron la esperanza de que la facilitación de mecanismos favorables a la migración regular permitiera que más personas recurrieran a procesos migratorios oficiales, en vez de a métodos clandestinos con todos los riesgos consiguientes. Ahmed Hussien (Ministro de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía del Canadá), por ejemplo, destacó que, puesto que siempre habría

migración, era fundamental alentar la migración planificada y bien gestionada a través de vías oficiales sólidas. En consonancia con esa idea, también se insistió en que era preciso cambiar la retórica de modo que los beneficios y las contribuciones de los migrantes recabasen mayor atención. Los oradores constataron que el pacto mundial sobre migración debía radicar en la noción de que la migración era potencialmente beneficiosa para todos, incluidos los migrantes, sus familias y las comunidades y países de los que provenían, por los que transitaban y hacia los que se dirigían.

En su intervención final en ambos talleres, la Directora General Adjunta de la OIM reconoció el amplio y rico abanico de puntos de vista y experiencias prácticas y concretas transmitido por los Estados Miembros y otros interlocutores destacados sobre el fomento de la cooperación internacional y la mejora de la gobernanza de la migración, así como la identificación de elementos fundamentales para la elaboración del pacto mundial en relación con los migrantes en situaciones de vulnerabilidad. Tras aquellas deliberaciones, había quedado patente que era verdaderamente posible lograr una buena gestión de la migración, y que distintos Estados e interlocutores ofrecían ejemplos que podían servir de base. Al final del segundo taller, la oradora dijo: “Debemos centrar nuestros esfuerzos en los derechos, las vulnerabilidades, las necesidades, las responsabilidades y las capacidades de los migrantes, y hemos de abordar la migración de manera integral, abarcando las cuestiones humanitarias y las relacionadas con el desarrollo, el cambio climático y la paz y la seguridad”. Así pues, en las observaciones de apertura y los comentarios finales se hizo un llamamiento en aras de un sentido efectivo de la solidaridad y la colaboración con miras a materializar el concepto de “migración segura, ordenada y regular” para los migrantes, sus familias y las sociedades en todo el mundo.

El presente informe formará parte de la documentación básica empleada en la conferencia de balance intergubernamental que tendrá lugar en Puerto Vallarta (México) la primera semana de diciembre de 2017. Se ha organizado en torno a los cinco temas ya citados y refleja la notable convergencia de pareceres constatada en ambos talleres. En el último apartado se han incluido las principales recomendaciones formuladas durante los talleres.

EL PACTO MUNDIAL: UNA OPORTUNIDAD HISTÓRICA



Taller del Diálogo Internacional sobre la Migración, 18 y 19 de julio de 2017, Ginebra.
© OIM 2017 (Fotografía: Muse Mohammed)

Durante las deliberaciones del Diálogo Internacional sobre la Migración, los participantes se refirieron al pacto mundial sobre migración como una oportunidad histórica para fortalecer la protección de los derechos de los migrantes, en particular de aquellos en situaciones de vulnerabilidad, así como para mejorar la gobernanza y la cooperación internacional en materia de migración. Era preciso aprovechar al máximo esa ocasión única. El Director General de la OIM definió el papel histórico del pacto mundial sobre migración en el debate de apertura: “El proceso en el que nos hemos embarcado ofrece a la comunidad internacional la inaudita oportunidad de elaborar un marco global para la gobernanza de la movilidad humana mundial. No podemos faltar a nuestra cita con la historia. Es probable que este momento que aguardamos durante tanto tiempo, demasiado tiempo, no vuelva

a presentarse si dejamos pasar esta oportunidad. No hay cabida para el fracaso”.

En ese mismo sentido se pronunció también Mehmet Samsar (Director General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores de Turquía) en el siguiente debate: “El movimiento masivo de personas es uno de los principales retos que afronta el mundo actualmente [...] El pacto mundial sobre migración brinda a la comunidad internacional la oportunidad de crear enfoques migratorios más coherentes, integrales y coordinados, y refuerza la cooperación internacional entre todos los interlocutores”. Con respecto a los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, Maria Pia Belloni Mignatti (Organización Mundial para la Educación Preescolar, Presidenta del Comité de ONG sobre Migración) calificó la negociación del pacto mundial sobre migración de “oportunidad trascendental” y se manifestó a favor de “un pacto mundial sobre migración basado en los derechos humanos que tenga en cuenta los factores del género y la edad, y que, ante todo, proteja y ayude a las personas más vulnerables, especialmente a las mujeres y los niños”.

En muchos sentidos, el pacto mundial sobre migración representaba efectivamente una oportunidad para alcanzar un nuevo consenso sobre la cuestión de la gobernanza y las vulnerabilidades de los migrantes. En su discurso inaugural del segundo taller, el Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas recordó a los participantes: “El pacto mundial sobre migración será el primer acuerdo negociado a nivel intergubernamental, redactado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, que abarque todas las dimensiones de la migración internacional de manera integral”. Como tal, representaba el primer intento de los Estados Miembros de las Naciones Unidas de elaborar una estrategia integral que abordase los múltiples problemas y oportunidades que traían consigo los movimientos internacionales de personas que no entraban en la categoría de refugiados¹.

¹ La Declaración de Nueva York también promovió la promulgación de un pacto mundial sobre los refugiados, de conformidad con la Convención de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

La mayor parte de las iniciativas previas encaminadas a proteger los derechos de las poblaciones móviles se habían centrado en conjuntos específicos de migrantes. Por ejemplo, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios de las Naciones Unidas de 1990 y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los trabajadores migrantes versaban sobre las personas que se movían por motivos de trabajo, ya sea como trabajadores principales o como familiares. De igual modo, los protocolos de la Convención de Palermo sobre la trata y el tráfico ilícito de personas se referían específicamente a dichos fenómenos. La mayoría de las iniciativas destinadas a estimular la cooperación internacional sobre migración se basaban en la relación entre la movilidad humana y otras cuestiones transnacionales. Cabía citar como ejemplo la incorporación de la migración en el Plan de Acción de El Cairo de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, los Diálogos de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo de 2006 y 2013, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2015.

A diferencia de esas iniciativas, el pacto mundial sobre migración abarcaría todo el espectro de la migración internacional. La Declaración de Nueva York reconocía el carácter multidimensional de la migración internacional. En ella no se especificaban los tipos de migrantes que quedarían cubiertos, ni se limitaba la aplicación del pacto a un tipo de movimiento o condición jurídica, sino que se indicaba que los Estados Miembros “cooperar[ían] en el plano internacional para velar por que las migraciones [fueran] seguras, regulares y ordenadas, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, *sea cual fuere su situación migratoria*” (cursiva añadida).

El pacto mundial sobre migración también era histórico en su calidad de nuevo mecanismo para reforzar la cooperación internacional en la gestión de la migración. Lo más habitual era que los Estados Miembros negociasen convenios o tratados internacionales para concretar los derechos de las personas contemplados en el derecho internacional o para crear nuevas estructuras de gobernanza en aras de una mayor cooperación interestatal. El proceso del pacto mundial sobre migración

reconocía el nutrido cuerpo legislativo internacional que ya definía los derechos de los migrantes, con instrumentos que figuraban entre los más ratificados y fundamentales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y otros que trataban específicamente sobre la migración, como el Convención sobre los Trabajadores Migratorios. También se había avanzado en los últimos decenios en el establecimiento de marcos institucionales de gestión de la migración internacional, con el ingreso de la OIM en el sistema de las Naciones Unidas y la proliferación de los procesos consultivos temáticos regionales e internacionales de iniciativa estatal, cuyo éxito en los últimos diez años había preparado el camino en muchos sentidos para que los Estados Miembros se mostraran dispuestos a negociar el pacto mundial sobre migración. Al aceptar esas negociaciones, los Estados Miembros habían reconocido que aquellos mecanismos jurídicos e institucionales no bastaban para brindar protección a los migrantes ni aumentaban las probabilidades de lograr unas migraciones mayoritariamente seguras, regulares y ordenadas, motivo por el cual se había optado por negociar soluciones prácticas. Tal como dijo el Director General en el primer taller:

Los principios deben complementarse con herramientas, datos y medidas de implementación. Ello requiere: 1) ser práctico, señalar aquellos aspectos en que todavía no se han cumplido los compromisos y entendimientos e identificar los obstáculos y dificultades que son causa o consecuencia de dichas deficiencias, así como identificar vías de progreso para resolverlas, y 2) establecer medidas para traducir los principios, compromisos y entendimientos en objetivos prácticos, definiendo opciones de gobernanza de la movilidad, fomentando la migración regular, teniendo en cuenta los aspectos de las crisis relacionados con la movilidad y ofreciendo soluciones innovadoras y prácticas de amplia aplicación.

Habida cuenta del amplio abanico de cuestiones que podría abarcar el pacto mundial sobre migración, distintos oradores del primer taller destacaron la importancia de establecer un orden de prioridades [Colombia, Suecia, Chile y el Presidente de la Asamblea General], y muchos indicaron que era imprescindible

abordar el tema de la protección de los derechos de los migrantes, específicamente los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, tanto en los países de origen, como durante el tránsito, en los países de destino y tras su retorno. La delegación de Colombia lo enmarcó en términos de derechos humanos y dijo que el proceso del pacto mundial sobre migración era una manera de reconocer y hacer realidad los 24 compromisos formulados en la Declaración de Nueva York, en vez de limitarse a hablar de ellos. En su discurso final del primer taller, la Directora General Adjunta de la OIM observó que el proceso constituía “una oportunidad para intercambiar buenas prácticas y fomentar la cooperación, mejorando la coherencia de todo el sistema”.

Mehmet Samsar (Turquía) explicó de forma concisa su fórmula para conseguir que aquella histórica oportunidad culminara con éxito. Había que aunar esfuerzos: “Casi todos nuestros problemas están imbricados entre sí, lo que da lugar a una profunda complejidad que ningún país u organización internacional puede abordar por sí solo”. El diálogo debía ser abierto y sincero para poder lograr una cooperación reforzada; también debía haber una mayor coordinación de la gestión de la migración a nivel gubernamental y había que acabar con los compartimentos estancos a nivel internacional. En ese mismo espíritu, James Cockayne (Jefe de la Oficina de la Universidad de las Naciones Unidas ante las Naciones Unidas y Representante del Presidente del Grupo Mundial sobre Migración) dijo: “El pacto mundial no servirá si ofrece una solución única, porque las funciones de gobernanza de la migración son distintas según la escala (local, subnacional, nacional, regional y mundial) y el carácter de la migración (migración laboral, desplazamientos o migración por motivos educativos)”.

Ola Henrikson (Director General del Departamento de Migración y Asilo del Ministerio de Justicia de Suecia) recordó a los participantes que en 2018 se examinarían dos pactos mundiales: el pacto mundial sobre migración y el pacto mundial sobre los refugiados. Señaló: “El compromiso de elaborar dos pactos mundiales es una oportunidad única para optimizar nuestra cooperación en materia de migración y refugiados. Las sinergias y los retos operativos sobre el terreno deberían reflejarse en ambos pactos”. Ayoade Olatunbosun-Alakija (Jefa de Coordinación

Humanitaria de Nigeria) también planteó la cuestión de la migración forzosa cuando observó: “Si tomamos como ejemplo el noreste de Nigeria, el principal objetivo de los migrantes es escapar del conflicto. Debido a la insurgencia, la violencia y la guerra civil, los desplazados migran en busca del bienestar básico del que se han visto privados por el conflicto, esto es comida, techo, salud, etc.”.

Muchos oradores también consideraron necesario aprovechar esa histórica oportunidad para cambiar la retórica sobre la migración. Había que hablar del fenómeno de la migración en términos positivos, elogiando los beneficios económicos, sociales y culturales que aportaba una migración ordenada y bien gestionada a las comunidades de acogida y los países de origen. En otras palabras, para ver cumplido el afán de ofrecer a las personas en movimiento rutas seguras, ordenadas y regulares, había que reconceptualizar totalmente los beneficios de la movilidad humana.

Por ejemplo, Luigi Maria Vignali (Director principal de Asuntos Migratorios, Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia) coincidió con el Director General de la OIM en que había que replantear las iniciativas de gestión de la migración como una inversión en lugar de un coste. Asimismo, Ahmed Hussien (Canadá) consideró necesario contar con más testimonios favorables sobre los efectos de la migración: “También debemos animar a los líderes de los sectores público y privado a que combatan y eliminen la retórica negativa promoviendo una visión más positiva de la migración y haciendo hincapié en la evidencia, cada vez mayor, de los múltiples beneficios que la movilidad puede traer consigo”. Bart Somers (Alcalde de la ciudad de Malinas, Bélgica) llevó esa línea de pensamiento un paso más allá diciendo que no se trataba únicamente de reorientar la retórica para que fuera más positiva, sino de crear una apreciación verdaderamente nueva de la diversidad “como la nueva normalidad”. Francisco Hagó (Viceministro de Movilidad Humana, Ecuador) exhortó a todos los países a “reconocer las contribuciones culturales, sociales y económicas que los refugiados e inmigrantes aportan a las sociedades en las que se asientan”. En su mensaje, reconoció la dignidad humana de todos los migrantes y defendió la libertad de movimiento de las personas, igual que el capital, a nivel mundial.

Varios representantes gubernamentales [México, Colombia, Sudáfrica y Kenya] dijeron que en el pacto mundial sobre migración se debía emplear una terminología que reflejase las contribuciones de los migrantes. El lenguaje sobre la migración se hallaba impregnado de emociones negativas y se asociaba con representaciones erróneas. Las negociaciones sobre el pacto mundial debían basarse en una descripción certera de la migración, complementada por datos fiables, que no estuviera empeñada por estereotipos negativos. Muchos participantes – incluida la representación de Colombia – abogaron por mantener la coherencia en el uso de migración “regular” e “irregular” en lugar de “legal” e “ilegal”, puesto que esta última opción conllevaba un “enfoque punitivo”.

ENFOQUES INTEGRALES DEL GOBIERNO Y LA SOCIEDAD EN MATERIA DE MIGRACIÓN

Otro tema que suscitó un gran consenso fue la necesidad de contar con un enfoque holístico e integral de la migración en el pacto mundial sobre migración. Las estrategias mundiales destinadas a gestionar los movimientos internacionales de personas debían fundamentarse en políticas nacionales sólidas y coherentes. Al mismo tiempo, las políticas nacionales debían sentar sus bases en los intereses y las necesidades de las comunidades locales en que residían los migrantes. Casi todos los países eran simultáneamente, aunque en distinto grado, países de origen, de tránsito y de destino de migrantes; habida cuenta de ello, las políticas migratorias nacionales debían ser equilibradas y amplias, y tener debidamente en cuenta a los nacionales que emigraban, los migrantes en tránsito y los migrantes que llegaban a otros países o regresaban a su hogar. Las políticas nacionales efectivas también debían respetar los marcos legales internacionales convenidos y los mecanismos de cooperación internacional. Al mismo tiempo, los principios y prioridades relativos a la migración a escala mundial debían reflejar las distintas realidades de la migración a escala nacional y regional. Una visión única de la migración a nivel nacional serviría para garantizar políticas coordinadas, coherentes e integrales.

Enfoque gubernamental integral

Muchos participantes en ambos talleres insistieron en la importancia de contar con un enfoque gubernamental integral para

negociar el pacto mundial sobre migración. En su intervención en nombre del Grupo Mundial sobre Migración durante el primer taller, por ejemplo, James Cockayne destacó que era preciso estudiar “medidas para adoptar un enfoque gubernamental integral de alcance nacional y subnacional, con inclusión de los parlamentos y los gobiernos locales, así como medidas para lograr una participación significativa de los migrantes” en las deliberaciones de cara al pacto mundial.

Los puntos de vista del desarrollo, la seguridad y la protección en lo relativo a la migración debían integrarse y reforzarse mutuamente como elementos de un enfoque gubernamental integral de la migración. Hubo quien propuso establecer mecanismos de coordinación para ayudar a los distintos ministerios y otros interlocutores gubernamentales competentes a elaborar e implementar un enfoque gubernamental integral de la migración. Los ministerios que debían incluirse, ya sea porque contribuían a la formulación de políticas sobre migración o porque eran responsables de sectores que se veían afectados por ella, eran los de justicia y asuntos internos, asuntos exteriores, desarrollo, salud, educación, trabajo y asuntos sociales y medio ambiente, entre otros. Contar con entidades de coordinación concretas encargadas de recoger los puntos de vista de todas las partes interesadas posibilitaría un enfoque gubernamental integral de la formulación de políticas sobre inmigración, emigración y tránsito.

Muchos oradores citaron ejemplos concretos de buenas prácticas que demostraban la utilidad de un enfoque gubernamental integral. Los Estados expusieron buenas prácticas migratorias en esferas tales como el registro civil [Sierra Leona y Sudáfrica], el uso de las remesas –especialmente cómo aprovechar el nexo entre migración y desarrollo [México]– y la adopción de políticas inclusivas que permitieran la construcción de sociedades basadas en los valores comunes y en los derechos humanos universales a fin de promover la inclusión y no la exclusión [Alcalde de la ciudad de Malinas, Bélgica].

También se habló de la incorporación de las buenas prácticas en las políticas. Tras analizar la importante función llevada a cabo por los ministerios de asuntos internos, asuntos exteriores y asuntos sociales y juventud, Elona Gjebrea Hoxha (Viceministra, Ministerio

de Asuntos Internos de Albania) describió la nueva política de gobernanza de la migración de su país. El objetivo global era “establecer un sistema eficaz de gobernanza de la migración en Albania”, a través de varios objetivos estratégicos: promover canales migratorios seguros y regulares para evitar la migración irregular; ampliar los efectos de la migración en el desarrollo; mejorar la viabilidad de la migración de retorno facilitando la reintegración de los migrantes a su regreso; promover la introducción de políticas encaminadas a garantizar la igualdad de trato de los ciudadanos de otros países y su integración en Albania, y consolidar la política, el marco jurídico y las estructuras de gestión y coordinación a fin de garantizar una mejor respuesta a los retos de la migración.

Un enfoque gubernamental integral debía ir más allá de los ministerios que introducían las políticas. Paddy Torsney (Observadora Permanente de la Unión Interparlamentaria ante las Naciones Unidas) realizó una exposición sobre el papel de los parlamentos nacionales en el proceso de gestión de la migración. Remitiéndose al Informe Sutherland, explicó que una función esencial de los parlamentos era “generar un debate público más abierto e informado sobre las ventajas e inconvenientes que se barajaban en la política migratoria”. A ello se sumaba la responsabilidad de los parlamentos de ratificar marcos jurídicos y acuerdos y protocolos internacionales, lo cual les daba un peso todavía mayor dentro del enfoque gubernamental integral de la gestión de la migración.

Otros oradores estimaban que un enfoque gubernamental integral exigía un liderazgo y una coordinación determinantes. Según George Jashi (Secretario Ejecutivo de la Secretaría de la Comisión Estatal para Asuntos Migratorios de la Agencia para el Desarrollo del Servicio Público en el Ministerio de Justicia de Georgia), los mecanismos citados servían para asignar correcta y efectivamente un cometido a los diversos actores; coordinar e incrementar la cooperación de todas las partes (incluidas las entidades internacionales); evitar solapamientos, acciones paralelas y duplicaciones y así aumentar la movilización de recursos, y, por último, garantizar la sostenibilidad de la toma de decisiones.

Otros oradores insistieron en que las instituciones gubernamentales nacionales debían colaborar con el funcionariado a escala local y subnacional para fomentar la participación sistemática de los alcaldes y otras autoridades locales, que habían de desempeñar un papel preponderante. Ello ayudaría a los gobiernos locales a gestionar el incremento de la diversidad y a contribuir a la gobernanza de la migración y la consolidación de políticas a escala nacional, regional y mundial. En distintos momentos, los panelistas y oradores señalaron que los agentes gubernamentales locales debían participar en el proceso de consulta e implementación establecido a nivel nacional. Por ejemplo, Berhane Gebre-Christos (Enviado Especial para Asuntos Regionales de la Oficina del Primer Ministro de Etiopía) observó lo siguiente: “En Etiopía tenemos un sistema de gobierno federal. A nivel federal, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales es el encargado de coordinar a los ministerios competentes y a otros actores no estatales en lo tocante a la migración laboral nacional. A nivel regional, en cambio, las agencias y direcciones de trabajo y asuntos sociales presentes en todas las regiones y en nuestras dos ciudades autónomas son las que llevan a cabo la labor de coordinación. Periódicamente se celebran foros en los que se dan cita los interlocutores federales y regionales para debatir diversas cuestiones relacionadas con la migración e intercambiar experiencias e información”.

Jürg Lauber (Suiza) expuso las medidas colaborativas emprendidas por el Gobierno suizo para definir y aplicar su política migratoria exterior, con la colaboración de todas las agencias federales competentes en materia de migración: “Este mecanismo de cooperación, refrendado al más alto nivel político, garantiza un equilibrio entre los distintos intereses y permite una mayor coherencia a la hora de ejecutar proyectos y definir las prioridades de acción”. Además del enfoque gubernamental integral aplicado en el contexto nacional, desde 2008 Suiza participaba, junto a otros Estados, en un instrumento multilateral de cooperación en materia de migración, encaminado a solucionar problemas como la trata de personas.

En el primer taller, Francisco Hagó (Ecuador) ilustró con varios ejemplos cómo la creación de órganos a distintos niveles de la administración del Ecuador había propiciado un

enfoque gubernamental integral cuyos múltiples componentes aplicaban un enfoque de derechos humanos. A nivel nacional, el nuevo Viceministerio de Movilidad Humana se había creado recientemente para introducir políticas públicas de defensa, protección y promoción de los derechos de los migrantes. A nivel local, los cantones habían constituido juntas regionales para contribuir a la creación de sistemas favorables a la igualdad en temas como la movilidad humana.

Los oradores del segundo taller también plantearon la necesidad de contar con un enfoque gubernamental integral con respecto a la protección de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad. Había que integrar los derechos en la legislación y se debían formular orientaciones destinadas a las autoridades nacionales y locales. De ese modo, los funcionarios valorarían en primer lugar la vulnerabilidad, antes de definir la condición del migrante. Por ejemplo, los niños debían recibir protección en primer lugar como niños y no como migrantes. Además, las personas encargadas de revisar los formularios en las fronteras debían poder identificar a los migrantes vulnerables. Edward Hobart (Enviado Especial sobre Migración de la Dirección Europea en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos del *Commonwealth* del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), por ejemplo, observó que su país había elaborado directrices para los proveedores de servicios en diversos ámbitos (agricultura, fronteras, etc.) que tenían en cuenta las circunstancias de los migrantes y las ocasiones en que estos podían ser particularmente vulnerables. Los funcionarios de fronteras, por ejemplo, debían contar con la cualificación necesaria para detectar a los niños vulnerables y a las posibles víctimas de la trata. La Fuerza Fronteriza del Reino Unido estaba capacitada para identificar a esos migrantes y sabía cómo aplicar los protocolos previstos para esas situaciones. Además, las directrices eran sencillas y se podían consultar en línea.

Los participantes pusieron de relieve que era preciso fomentar la capacidad, promover la cooperación horizontal y contar con la participación de las administraciones rurales y urbanas. Ahora bien, la aplicación de la gobernanza de la migración a escala local requería su integración en la educación, la prestación de servicios sociales y los planes de desarrollo rural. A esos efectos, las administraciones locales debían eliminar los obstáculos para

trabajar con los migrantes a escala nacional e internacional. Bart Somers (Bélgica), galardonado por sus iniciativas de acogida de refugiados y otros migrantes y por la implementación de mecanismos de integración a largo plazo en los últimos años, compartió sus recomendaciones, observando en particular que la sociedad en su conjunto debía hacer un esfuerzo por una integración eficaz, y que las sociedades debían basarse en los valores comunes y los derechos humanos universales (fomentando la inclusión y no la exclusión ni la división).

Enfoque integral de la sociedad

Un tema recurrente durante los talleres fue que las iniciativas sobre migración no debían incluir únicamente a todos los ministerios gubernamentales con responsabilidades en la materia, sino también a la sociedad civil, el sector privado, las comunidades de la diáspora, los migrantes, las sociedades de origen y de acogida, las autoridades locales, las escuelas y las instituciones académicas, entre otros interlocutores, con el propósito de generar y mantener un enfoque coherente y verdaderamente integral de la sociedad en lo referente a la gobernanza de la migración. Hisham Badr (Viceministro para Asuntos Multilaterales y Asuntos de Seguridad Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de Egipto) observó que la complejidad y las múltiples causas de la migración exigían la participación de los principales interesados de todo el espectro para “abordar efectivamente la cuestión en todos sus aspectos interconectados”. Carmen Muñoz Quesada (Viceministra de Gobernación y Policía de Costa Rica) describió las medidas adoptadas por su país para introducir un enfoque integral de la sociedad: el Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada reunía a las instituciones gubernamentales, los organismos internacionales, el mundo académico y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Además, el Consejo Nacional de Migración, de conformidad con la legislación pertinente, podía asesorar y formular recomendaciones de política al poder ejecutivo, concertadamente con las autoridades públicas y las instituciones sociales.

Muchos oradores dijeron que incluir a una gran variedad de interlocutores de todos los niveles podía ser útil a fin de reformular la retórica sobre la migración en términos positivos, combatir el racismo y la xenofobia y dar a conocer los aspectos positivos de la migración. Entre otras cosas, se propuso la participación de las entidades de la sociedad civil en campañas para orientar el debate hacia la realidad de la migración y para luchar contra el discurso público erróneo y deshumanizante sobre la migración. Ello debía comprender a los miembros del sector privado, especialmente a los empleadores (para reconocer y divulgar las contribuciones de los migrantes al entorno laboral) y a los medios de comunicación (para dar a conocer historias positivas sobre los migrantes y refugiados). Si bien se habló mucho sobre la incidencia positiva de las remesas para los países de origen, también se señaló que las campañas sobre las contribuciones de los migrantes trascendían en gran medida la temática de las remesas y abarcaban la transferencia de conocimientos y competencias, el emprendimiento, la innovación, el comercio y la inversión, así como importantes aportaciones sociales, culturales y de otra índole.

La deliberación sobre el enfoque integral de la sociedad durante el primer taller evidenció un claro acuerdo acerca de un aspecto fundamental: la participación de la sociedad civil, el sector privado, las comunidades de la diáspora, las instituciones académicas y los propios migrantes era imperativa para fortalecer las prácticas migratorias a nivel nacional y en el proceso consultivo que culminaría con la elaboración del pacto mundial sobre migración. Tal como afirmó Firudin Nabiyeu (Jefe, Servicio Nacional de Migración de Azerbaiyán), “El fomento de la cooperación internacional en materia de migración, el fortalecimiento de la gobernanza en ese ámbito y la promoción de un enfoque integral de la sociedad de la gobernanza de la migración permitirán alcanzar los objetivos del pacto mundial más rápidamente”. El Gobierno de Azerbaiyán ya había puesto en práctica ese principio en 2015 con la creación del Consejo Público dentro del Servicio de Migraciones a fin de facilitar la participación activa de la sociedad civil en la formulación de políticas relativas a la gestión de la migración.

Paralelamente, Jürg Lauber (Suiza) explicó el novedoso enfoque adoptado por su país que otorgaba a la sociedad civil un lugar

permanente en las deliberaciones con el Gobierno sobre cuestiones relacionadas con la migración.

La representación de Nigeria dijo que su país reconocía la necesidad de contar con la participación de la sociedad civil, las ONG y el sector privado en todos los niveles. La política migratoria nacional de Nigeria, aprobada en 2015 con el apoyo de la OIM y la Unión Europea, aplicaba un enfoque integral de la sociedad y un enfoque gubernamental integral mediante la intervención de un equipo técnico integrado por miembros de los sectores público y privado, así como por interlocutores sociales y asociados para el desarrollo. La política migratoria nacional y su plan de ejecución “ofrecen un marco jurídico apropiado para supervisar y regular la migración nacional e internacional, y permiten una adecuada recopilación y divulgación de datos sobre migración”².

Varios Estados hablaron de los enfoques integrales de la sociedad, específicamente en el contexto de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad. La representación de Kenya aludió al sólido plan de su Gobierno para proteger los derechos de los migrantes. Se había adoptado un enfoque integral de la sociedad de cara a la gobernanza de la migración con la inclusión de los actores estatales y no estatales, las organizaciones de la sociedad civil e incluso los particulares, lo cual había contribuido a reducir las vulnerabilidades de los migrantes. Asimismo, se facilitaba el diálogo entre la policía y las organizaciones internacionales con miras a solventar la difícil tensión entre seguridad y derechos humanos. Además, se había creado una política nacional sobre migración laboral y se estaban elaborando políticas integrales sobre la migración y la diáspora. Gracias a esas iniciativas, había sido posible rescatar a nacionales kenianos en situaciones de riesgo en el Medio Oriente.

La representación de la Santa Sede estimaba que una respuesta integral debía conllevar la intervención concertada en las deliberaciones de los participantes de la sociedad civil a nivel local y regional.

² OIM, “Nigeria Adopts National Migration Policy”, comunicado de prensa de 22 de mayo de 2015. Disponible en la dirección: www.iom.int/news/nigeria-adopts-national-migration-policy.

Oradores representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil (incluidos Robert Vitillo, Secretario General de la Comisión Católica Internacional de Migración; Maria Pia Belloni Mignatti, Comité de ONG sobre Migración; Berenice Valdez Rivera, Coordinadora de Políticas Públicas, Instituto para las Mujeres en Migración (IMUMI), y Ashley William Gois, Foro de Migrantes en Asia) hicieron un apasionado alegato acerca de la importancia de una participación multilateral con inclusión de la sociedad civil en el proceso de elaboración del pacto mundial sobre migración. Algunos representantes de ONG se manifestaron a favor de una mayor institucionalización de la participación de la sociedad civil en las consultas sobre el pacto mundial.

Si bien había un consenso general sobre la importancia de la intervención de la sociedad civil, los Estados Miembros también tenían claro que el proceso del pacto mundial debía estar encabezado por los Estados. Los representantes gubernamentales de países como el Canadá, Costa Rica, Chile, Colombia y Suiza insistieron en que la responsabilidad última de la gestión de la migración recaía en los Estados Miembros, pero la migración no era algo que pudieran gestionar solos. Según Ahmed Hussen (Canadá), por ejemplo, “Si bien los Estados deben encabezar el proceso de elaboración del pacto mundial, no pueden ni deben ocuparse de la migración por sí solos. En el proceso han de participar todos los demás actores que contribuyen a la gobernanza de la migración, esto es, los ciudadanos, las organizaciones internacionales, el sector privado, las ciudades y los gobiernos subnacionales, los sindicatos, las ONG, las organizaciones comunitarias, las organizaciones religiosas, la comunidad académica y, por supuesto, los propios migrantes”.

Asimismo, Thomas Gass (Subsecretario General de Coordinación de Políticas y Asuntos Interinstitucionales, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas) se pronunció a favor de un diálogo y una interacción mejoradas entre el Grupo Mundial sobre Migración y las partes interesadas, especialmente la sociedad civil.

Muchos oradores observaron la gran ayuda brindada por las organizaciones internacionales a los Estados Miembros para gestionar los movimientos de personas. Al final del primer taller,

la Directora General Adjunta de la OIM señaló el gran número de oradores que se habían mostrado partidarios de reforzar el liderazgo y las capacidades de las Naciones Unidas en materia de migración bajo el signo de la sinergia, y aludió a las oportunidades y expectativas que la OIM tenía ante sí ahora que formaba parte oficialmente del sistema de las Naciones Unidas. Distintos panelistas y oradores en sala habían citado ejemplos de cómo la OIM había ayudado a coordinar los mecanismos de gestión de la migración de diferentes países a nivel nacional e internacional.

Las representaciones de Albania, Azerbaiyán, Burundi, Colombia, el Congo, Eritrea, Kenya y Myanmar mencionaron lo mucho que les había ayudado la OIM mediante su asistencia técnica y sus labores de fomento del diálogo regional. En Kenya, por ejemplo, la OIM había contribuido a crear un mecanismo nacional de coordinación en materia de migración para aunar y racionalizar las actividades de las distintas entidades dedicadas a cuestiones migratorias en el país. El mecanismo había entrado en funcionamiento durante el verano de 2016 y el proceso de identificación de todos los interlocutores pertinentes, sociedad civil e instituciones privadas incluidas, ya estaba muy avanzado. Aquellas iniciativas ilustraban el empeño de Kenya en emplear un enfoque gubernamental integral. Por su parte, Ildegarde Niyonzima (Directora General de Inspección Diplomática, Diáspora y Comunicación de Burundi) dijo que la OIM había ayudado a su país a definir una política nacional relativa a la diáspora con miras al desarrollo económico nacional. Otros oradores transmitieron el deseo de sus países de que la OIM continuase apoyando los procesos regionales y transnacionales que permitían el intercambio de información y la elaboración de acuerdos de cooperación. Los delegados de América del Sur y África fueron los más partidarios de la continuación de los diálogos regionales sobre gestión de la migración y gobernanza.

MIGRANTES Y VULNERABILIDAD

La cuestión de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad era uno de los temas específicos del segundo taller, pero también salió a colación reiteradamente durante el primer taller. Uno de los aspectos que suscitaban mayor preocupación era la necesidad de proteger a las poblaciones migrantes vulnerables, en particular a las mujeres y los niños. También se consideró importante no caracterizar a todos los migrantes como víctimas y reconocer sus capacidades y su poder de acción. Varios oradores consideraron que convenía prestar atención a las situaciones que causaban las vulnerabilidades para proteger a los migrantes de todo daño y aumentar su resiliencia. Intentar eliminar los factores causantes de la vulnerabilidad, como indicaron algunos oradores, estaba en consonancia con el objetivo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de no dejar a nadie atrás.

En el documento de antecedentes del taller de Ginebra se explicaban algunas de las razones por las que era importante matizar la definición de “vulnerabilidad”:

Por lo tanto, es preciso tener una idea más clara de los elementos que entraña el término “migrante vulnerable” o “migrante en situación de vulnerabilidad”. Generalmente, los debates sobre la vulnerabilidad tienden a centrarse exclusivamente en los grupos de personas para los que existen definiciones jurídicas y protecciones específicas (por ejemplo, los refugiados y las personas objeto de trata), o en la pertenencia de las personas a grupos de población específicos (por ejemplo, las mujeres, los menores y las personas con discapacidad). Esta visión puede opacar el hecho de que las vulnerabilidades varían sustancialmente

dentro de esos grupos. Además, al clasificar a una persona como vulnerable a raíz de su pertenencia a un grupo particular, se pasan por alto muchos de los factores que podrían resguardar a una persona de la explotación o el abuso, independientemente de su pertenencia a dicho grupo, y se subestima el poder de acción y la capacidad de las personas para superar los factores de vulnerabilidad y conseguir sus objetivos migratorios. También se propician las deficiencias de protección, puesto que los encargados de la protección pueden desatender las necesidades de las personas que no pertenezcan a una categoría protegida de migrantes o a un grupo considerado vulnerable³.

Varios oradores destacaron que para remediar las situaciones de vulnerabilidad no había que crear una nueva categoría de migrantes. El Director General de la OIM fue tajante: “No estamos hablando de crear una nueva categoría de migrantes a quienes quepa conceder nuevos géneros de protección. Si bien algunos migrantes son inherentemente vulnerables (como los menores no acompañados y los que son separados de sus familias), se trata ante todo de dilucidar qué situaciones crean vulnerabilidades para los migrantes, en qué momento de su periplo migratorio surgen, cómo se pueden reducir o eliminar y quién ha de hacerlo”. Aud Kolberg (Subsecretaria General del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega) también formuló advertencias sobre la utilización de la palabra “vulnerable” en relación con los migrantes. Recordó a los participantes que la mayor parte de la migración actual era voluntaria y transitaba por canales regulares. La forma en que los gobiernos hablaban de los migrantes afectaba a la opinión pública, por lo que era importante reconocer que los migrantes no eran vulnerables de por sí, sino que se veían afectados por situaciones que disminuían su capacidad de respuesta. El Director Adjunto del Departamento de Operaciones y Situaciones de Emergencia de la OIM reiteró esa idea, indicando que “la edad, el sexo y el género son algunos de los elementos decisivos en materia de

³ OIM, Diálogo Internacional sobre la Migración 2017. *Entender las vulnerabilidades de los Migrantes: Un enfoque basado en soluciones para la elaboración de un pacto mundial que empodere a los migrantes y reduzca sus vulnerabilidades*, documento de antecedentes, julio de 2017. Disponible en la dirección: www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/IDM/2017_IDM/Documento%20de%20antecedentes%20IDM%2018-19%20de%20julio.pdf.

vulnerabilidad”, pero que no se debía definir automáticamente como vulnerables a los migrantes de un género o una edad determinada. En esa misma línea de pensamiento Anh Nguyen, Jefe de la División de Asistencia a los Migrantes de la OIM resumió de manera sucinta cómo se clasificaba a un migrante como vulnerable: “Depende de quién sea o de la situación en la que se encuentre la persona”.

Pia Oberoi (Asesora sobre Migración de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)) definió como vulnerables a aquellos individuos que no podían ejercer plenamente sus derechos, señalando la importancia de los derechos humanos para la protección de todas las personas en situaciones de vulnerabilidad. En la Declaración de Nueva York había más de 100 referencias a los derechos humanos, y el marco jurídico internacional de protección abarcaba el derecho de los derechos humanos, el derecho de los refugiados, el derecho del trabajo y la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. El pacto mundial sobre migración no debía jerarquizar las vulnerabilidades ni distinguir entre migrantes buenos y otros. La multiplicidad de categorías hacía más difícil reclamar los derechos. Además, el hecho de que hicieran falta intervenciones de protección específicas no suponía que los migrantes carecieran de poder de acción. Al mismo tiempo, en el caso de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, el deber de diligencia era mayor.

Algunos oradores advirtieron de que no convenía enzarzarse en debates terminológicos. Christine Matthews (Asesora Principal sobre Políticas de la Oficina del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional) observó: “Tanto los “migrantes vulnerables” (por ejemplo, los menores no acompañados o las víctimas de la trata) como los “migrantes en situaciones de vulnerabilidad” (por ejemplo, los que son objeto de abusos por parte de los contrabandistas o son abandonados en embarcaciones precarias) tienen necesidades específicas que hay que satisfacer de conformidad con el derecho internacional y concretamente con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos”.

Otro de los temas a debate fue la diferenciación entre los migrantes en situaciones de vulnerabilidad y los refugiados.

Algunos oradores señalaron que en la Declaración de Nueva York se empleaba un lenguaje muy específico al respecto. Además, estaba previsto adoptar un pacto aparte sobre los refugiados. La representación de Australia, en su intervención en sala, solicitó una aclaración de los términos “refugiado” y “migrante en situaciones de vulnerabilidad”. El problema era la aplicación desigual; hacían falta orientaciones sobre cómo aplicar los marcos existentes. Varios oradores (entre otros, Etiopía, Dinamarca y Noruega) dijeron que era preciso mantener la distinción entre refugiados y migrantes, pero manifestaron sus dudas acerca de cómo debía abordar el pacto mundial sobre migración la protección de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad en el caso de los desplazamientos mixtos.

La representación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en sala, indicó que los refugiados no eran un subconjunto de migrantes. Más bien convenía establecer una clara distinción entre los migrantes en situaciones de vulnerabilidad y los que necesitaban protección internacional (particularmente, según el principio de la no devolución). El ACNUR consideraba imprescindible que cualquier medida de apoyo a los migrantes en situaciones de vulnerabilidad no supusiera una reducción de la protección de los refugiados.

Otros oradores reconocieron la existencia de diferencias jurídicas entre refugiados y migrantes, pero afirmaron que las medidas que se adoptasen para solventar la situación de los migrantes vulnerables no disminuirían la protección otorgada a los refugiados. Christine Matthews (Oficina del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional) afirmó: “Si bien reconocemos la distinción jurídica establecida entre refugiados y migrantes, resulta evidente que los individuos de ambos grupos se ven afectados por vulnerabilidades específicas que exigen intervenciones humanitarias y medidas de asistencia específicas, independientemente de la condición jurídica de esas personas y los motivos que las hayan llevado u obligado a desplazarse”. La oradora agregó además que el derecho internacional vigente era la base de la protección de los refugiados y los migrantes en situaciones de vulnerabilidad; el problema estaba en la aplicación. La Directora General Adjunta de la OIM llegó a la siguiente conclusión: “Han destacado ustedes

la importancia de distinguir entre refugiados y migrantes, dada la existencia de marcos jurídicos distintos y la necesidad de protección internacional en el caso de los refugiados, reconociendo a un tiempo que, en la práctica, los migrantes y los refugiados pueden experimentar muchas de las mismas vulnerabilidades”.

Algunos oradores también cuestionaron la conveniencia de hablar de migración irregular en el pacto mundial, al no ser esta segura, regular ni ordenada. La representación de Libia, en su intervención en sala, por ejemplo, adujo que la migración insegura, desordenada o irregular no entraba en la temática del pacto y por lo tanto debía excluirse. Añadió que la solución para los migrantes en situaciones de vulnerabilidad era lograr una migración segura, ordenada y regular. El debate sobre los migrantes en situaciones de vulnerabilidad giró en torno a las causas de la migración y la vulnerabilidad, los factores de la edad y el género y las posibles soluciones a la vulnerabilidad.

Causas de la vulnerabilidad

Mohammad Shahidul Haque (Secretario de Asuntos Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bangladesh) definió la vulnerabilidad como la incapacidad para afrontar entornos adversos y la indefensión. Otros factores de vulnerabilidad eran la capacidad de los migrantes para retomar su vida y sus medios de sustento habituales, así como la situación socioeconómica y política general de su lugar de estancia. Haciendo uso de la palabra en sala, la representación del Senegal añadió otra dimensión, observando que los migrantes eran vulnerables porque estaban lejos de sus familias.

Roxana Castro de Bollig (Directora de Protección y Asistencia al Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú) y otros coincidieron en que la vulnerabilidad de los migrantes se debía tanto a su fragilidad social como a factores personales y sociales (falta de medios y acceso) que dificultaban a esas personas la utilización de canales migratorios ordenados. Cuando los migrantes se desplazaban de manera irregular, eran vulnerables a las amenazas y los abusos. Además, tenían menos recursos

y menos capacidad para defenderse. Mohammad Shahidul Haque (Bangladesh) observó igualmente que los migrantes experimentaban vulnerabilidades cuando se desplazaban por medio de canales irregulares.

Monami Maulik (Coordinadora Internacional de Global Coalition on Migration) reiteró esas inquietudes: “La ausencia de canales regulares y seguros adecuados es precisamente lo que empuja a los migrantes a emprender viajes peligrosos y los aboca a la irregularidad. Si para algo sirven las medidas de disuasión y criminalización es para aumentar la vulnerabilidad de los migrantes a los abusos y a la explotación. Millones de trabajadores migrantes irregulares mal pagados y sus familiares —en el ámbito del trabajo doméstico, la prestación de cuidados, el trabajo agrícola, los servicios y la construcción— viven en la precariedad y el miedo, incapaces de hacerse oír, afiliarse a sindicatos o acceder a los servicios públicos básicos”. En sala, la representación de Médicos del Mundo agregó que las políticas migratorias podían generar vulnerabilidades adicionales, por ejemplo, al privar a los migrantes de acceso a la sanidad.

También en sala, la representación de Etiopía coincidió en que la definición de la vulnerabilidad no debía limitarse a unas características determinadas; los migrantes a menudo afrontaban vulnerabilidades de carácter situacional. Incluso las personas que no pertenecían a grupos señalados como vulnerables debían recibir protección.

Muchos Estados consideraron que había que comprender las vulnerabilidades preexistentes que determinaban la migración regular e irregular y la vulnerabilidad futura. Era necesario sondear la complejidad de las causas, a saber, los factores a nivel macro, como la pobreza y la inestabilidad de los gobiernos; los factores a nivel meso, tales como las redes sociales y los marcos normativos, y los factores a nivel micro, tales como la educación y el acceso al trabajo, entre otros muchos. Identificar esos determinantes y sus particularidades facilitaría la adopción de una estrategia y una respuesta más integrales para reducir las vulnerabilidades.

Pese a coincidir con otros oradores en que la mayor parte de la migración era voluntaria, Ahmed Hussien (Canadá) observó:

“Cada vez constatamos que son más comunes las migraciones por necesidad motivadas por los conflictos y el malestar social, la pobreza extrema, la inanición, la falta de oportunidades y el cambio climático. La desesperación y un acceso limitado a las vías legales obligan a estas personas a embarcarse en precarios planes de migración, en beneficio de las redes de tratantes y contrabandistas. Ello puede generar o exacerbar vulnerabilidades y exponer a los migrantes a la explotación y el abuso”.

Gordon Kihalangwa (Director, Departamento de Servicios de Inmigración, Ministerio del Interior y de Coordinación del Gobierno Nacional de Kenya) enumeró los factores concretos que influían en la migración, clasificándolos por temas generales (según su relación con vulnerabilidades sociopolíticas, económicas o ecológicas) y haciendo mención también de problemas más específicos como la violencia comunitaria debida a la intolerancia étnica o religiosa, la disparidad económica entre los países en desarrollo y los desarrollados y los cambios en el medio que podían generar inseguridad alimentaria o hídrica. La representación de Nigeria agregó a esa lista varias causas más específicas de su país y región. La inestabilidad de los gobiernos, las actividades de grupos extremistas como Boko Haram y sus consecuencias –en particular las crisis económicas y una disminución del comercio en la región– y las dificultades para obtener visados de estudio figuraban entre los factores que contribuían a la migración irregular.

Cecilia Jiménez-Damary (Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos) también consideró que había que analizar las vulnerabilidades en el país de origen, en particular las vulnerabilidades de los desplazados internos. Los Estados Miembros tenían la obligación de brindar protección y asistencia a los desplazados internos, cuya participación en los programas resultaba imprescindible. La Relatora Especial indicó que la observancia de los Principios Rectores de los Desplazados Internos era el primer paso para responder a sus vulnerabilidades. El vigésimo aniversario de los Principios Rectores se conmemoraría al año siguiente y ofrecía una oportunidad para crear conciencia acerca de los desplazados internos. La representación del Afganistán, en sala, se mostró de acuerdo. Muchos desplazados internos terminaban por cruzar las

fronteras. Si bien los desplazados internos eran una prioridad para su país, reintegrar a los que regresaban del extranjero resultaba difícil.

Chidi King (Directora del Departamento de Igualdad de la Confederación Sindical Internacional) observó que, aunque se daba por sentado que las personas que participaban en la migración temporal y circular no tenían problemas relacionados con la vulneración de sus derechos, un análisis detenido de las vulnerabilidades demostraba lo contrario. Si bien los programas de migración circular a menudo se consideraban una solución triplemente beneficiosa que aportaba ventajas a los migrantes, los países de origen y los países de destino, “para un gran número de migrantes, en particular para los que tienen trabajos menos cualificados y peor remunerados, la realidad es bastante distinta. Resulta difícil considerar que los trabajadores migrantes salen ganando con la circularidad, o que pueden ejercer su poder de acción, dadas sus limitadas opciones en cuestión de puestos de trabajo, cambio de empleadores, reunificación familiar y calendario de retorno, entre otras cosas”. La oradora enumeró otras causas de la vulnerabilidad inherentes a esas fórmulas, como los salarios de miseria, una mayor exposición a los riesgos de seguridad y salud, un acceso deficiente o inexistente a la protección social y problemas jurídicos y prácticos para ejercer el derecho de sindicación y negociación colectiva. Nilambar Badal (Director de Programa en el Foro Asiático para los Derechos Humanos y el Desarrollo (FORUM-ASIA, Centro para Migrantes)) también habló de las vulnerabilidades que afrontaban los trabajadores migrantes y señaló las actividades fraudulentas de las agencias de contratación y la ausencia de mecanismos adecuados para aplicarles el peso de la ley.

Como representante del sector privado, Mirela Stoia (Directora de Servicios de Inmigración de PricewaterhouseCoopers) habló de varias causas de la vulnerabilidad que afectaban tanto a los migrantes regulares como a los irregulares: el racismo y la xenofobia; las barreras lingüísticas; las barreras culturales (por ejemplo, el desconocimiento de la ética profesional, los modelos y procesos de trabajo y las normas y tradiciones culturales cotidianas del país de acogida sobre cosas tan sencillas como hacer una cola); los procesos administrativos escolares, bancarios

y de registro; comprender la obligatoriedad de determinados tipos de seguro (por ejemplo, el seguro médico o el seguro del automóvil); comprender los trámites concretos para acceder a los servicios médicos y sanitarios; acceder a los servicios de emergencia; las convenciones sociales en cosas como la interacción social con los compañeros fuera del trabajo, y la explotación laboral (infrarremuneración, horas extra obligatorias, etc.). Estos obstáculos prácticos a la inclusión dificultaban la adaptación de los migrantes a su nuevo entorno.

La trata de personas y el tráfico de migrantes constituían las dos causas definitivas de vulnerabilidad. La representación de Guatemala observó que las redes de trata eran difíciles de controlar porque resultaba complicado saber quiénes eran. La representación de la Organización Marítima Internacional (OMI), en sala, señaló que el derecho internacional marítimo, especialmente en materia de búsqueda y rescate, no estaba pensado para responder a una migración mixta. No resultaba viable desviar buques mercantes para rescatar a migrantes. Lo que hacía falta eran vías alternativas seguras y legales que hicieran posible una migración segura por mar. Era imprescindible controlar la migración irregular. La solución en última instancia, consistía en poner fin a las causas de la migración, lo cual, sin embargo, escapaba al mandato de la Organización, que en junio de 2017 había solicitado una mayor intervención de las Naciones Unidas.

La representación de Libia (en sala) advirtió de que en ocasiones los migrantes se colocaban a sí mismos en situaciones de vulnerabilidad al ponerse en manos de contrabandistas y tratantes.

María Fernanda Rodríguez (Subsecretaria de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Argentina) recordó a los participantes que la trata de personas era un delito distinto del tráfico de personas, pero que este podía convertirse en trata cuando las víctimas contraían una deuda y caían en situaciones de explotación. También observó que la feminización de la pobreza había contribuido a la proliferación de la trata con fines sexuales y de pornografía infantil.

Khadijetou Mbareck Fall (Ministra Delegada del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación de Mauritania) habló de los

extraordinarios retos que tenían ante sí los países de origen y de tránsito que se convertían en países de acogida. Mauritania había suscrito un acuerdo tripartito con Malí y el ACNUR para facilitar los retornos a aquel país, pero todavía había 41.000 malienses en Mauritania y la situación de Malí no mejoraba. Mauritania no tenía la capacidad necesaria para gestionar esa situación de tránsito. La dificultad residía en garantizar la seguridad sin menoscabo para la protección de los derechos. Para combatir la migración ilegal eran necesarios controles fronterizos más efectivos. Al mismo tiempo, el Gobierno se preocupaba de proteger a sus nacionales en el extranjero manteniendo un estrecho contacto con ellos y facilitándoles una línea de atención pública activa las 24 horas para que denunciasen sus problemas. El Gobierno apoyaba la integración de los mauritanos allá dónde estuvieran.

Género, edad y discapacidad

Muchos se manifestaron a favor de incorporar el género, la edad y la discapacidad como consideraciones a la hora de formular e implementar las políticas migratorias. Contar con más datos y comprender mejor los factores que hacían que algunos migrantes fueran más vulnerables sería útil para definir políticas y mecanismos de implementación más efectivos.

Según algunos oradores, las mujeres, los niños, los mayores y las personas con discapacidad tenían poder de acción y podían protegerse a sí mismos si se les daba la oportunidad, pero también poseían características que podían hacerlos vulnerables en condiciones difíciles. Carmen Muñoz Quesada (Viceministra de Gobernación y Policía de Costa Rica) creía necesario redoblar los esfuerzos para brindar información a los migrantes, en particular a los individuos más vulnerables, como las mujeres, los niños y los indígenas. Señaló que las mujeres necesitaban asimismo más servicios para proteger sus derechos, independientemente de su condición jurídica, y propuso celebrar ulteriores sesiones de reflexión sobre el tema.

La representación de la UE constató que había que prestar atención a las mujeres, los niños y las personas con discapacidad,

pero que la vulnerabilidad no se debía limitar únicamente a la edad y el género; los países tenían la obligación de respetar los derechos de todos los migrantes. Hacían falta más datos sobre las vulnerabilidades de los migrantes en los países de origen y de tránsito. La Unión Europea encontraba positivo que se identificasen las deficiencias en la protección de los migrantes y que se buscasen soluciones específicas.

La representación de la Santa Sede destacó que los migrantes eran vulnerables cuando estaban sin sus familias: la separación era un motivo de doble vulnerabilidad, para los migrantes y para sus familias. El pacto mundial sobre migración también debía tener presentes las necesidades de las familias de los migrantes.

Sikander Khan (Director de Programas de Emergencia del UNICEF) mencionó el aumento registrado en el número de niños y menores no acompañados en situación de desplazamiento. Las repercusiones psicosociales en el niño eran enormes y debían ser atendidas todo a lo largo del periplo. También había que tener en cuenta las necesidades de los niños que quedaban atrás cuando los padres emigraban en busca de trabajo. La comunidad internacional debía ser la voz de los niños tanto en el pacto mundial sobre los refugiados como en el pacto mundial sobre migración. Había que facilitar a los legisladores los datos sobre la infancia necesarios para la toma de decisiones. En ese sentido, el orador aludió al estudio de la OIM-UNICEF de próxima publicación, *Harrowing Journeys*.

En ambos talleres, los representantes de los Estados Miembros y la sociedad civil destacaron la importancia del pacto mundial sobre migración para brindar protección a los menores no acompañados. La delegación de Guatemala, que intervino en sala durante el primer taller, insistió en que era preciso elaborar directrices que tuvieran especialmente en cuenta a los grupos vulnerables, como los menores no acompañados. Los representantes de la Comisión Católica Internacional de Migración, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Santa Sede, el Comité de ONG sobre Migración y Caritas Internationalis también observaron que la infancia debía ser un eje fundamental del pacto mundial sobre migración. Maria Pia Belloni Mignatti (Comité de ONG sobre Migración), por ejemplo, afirmó que había que abordar

“la asistencia y protección de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, crisis y tránsito, especialmente en el caso de los niños, por cuyo interés superior se ha de velar y que deben recibir protección contra la trata, la detención y la muerte”.

Algunos delegados de los Estados Miembros y representantes de la sociedad civil pusieron en común varias medidas destinadas a responder a las necesidades de protección de los niños. La mayoría coincidía en que el interés superior del niño debía ser el factor determinante de toda política o programación. Luigi Maria Vignali (Italia) aludió a una nueva ley promulgada por el Parlamento italiano que brindaba asistencia específica a los menores no acompañados en materia de protección jurídica, sanidad y educación. Dicha ley se basaba en el principio del *interés superior del niño* y otorgaba el derecho a esos servicios a cualquier menor no acompañado, independientemente de cual fuera su condición jurídica. Lo que venía a decir el Gobierno italiano era que “un niño es un niño antes que migrante o refugiado”.

En Egipto, el Consejo Nacional de Derechos Humanos, el Comité Nacional de Lucha contra las Migraciones Ilegales y la Trata de Seres Humanos y el Centro Nacional de Estudios Sociales y Criminológicos habían emprendido recientemente diversas iniciativas para estudiar el movimiento de menores egipcios no acompañados. Hisham Badr (Egipto) agregó que el Consejo Nacional de la Infancia y la Maternidad era una de las instituciones responsables de facilitar el retorno y la reintegración de los menores no acompañados en sus comunidades de origen. Elona Gjebrea Hoxha (Albania) habló de los esfuerzos llevados a cabo por su país para ofrecer servicios especiales a los niños migrantes, a saber, el acceso a viviendas nuevas y la gratuidad de la educación y la sanidad.

Las vulnerabilidades de los niños en tránsito eran un gran motivo de preocupación. La representación de Guatemala observó que el corredor migratorio de América Central que atravesaba México constituía un reto inmenso, en particular para los niños. La Convención sobre los Derechos del Niño debía ser el punto de partida de cualquier medida encaminada a proteger a esos niños. Era preciso actuar en todas las fases de la migración. Elda Gladis Tobar Ortiz (Directora Ejecutiva del Instituto Salvadoreño

para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA)) observó que los niños y adolescentes, en particular los menores no acompañados, y las personas que presentaban una discapacidad, eran particularmente vulnerables durante los viajes. También lo eran las mujeres y las personas con una orientación o una identidad de género distinta, en particular a la trata. La oradora habló de las crisis emocionales que experimentaban esas personas a largo plazo debido a los abusos sufridos durante la travesía migratoria y por culpa de la persecución de las maras.

Una cuestión muy inquietante era la detención y la deportación de niños. La representante de Honduras dijo que los menores no acompañados nunca debían ser detenidos. Los Estados Miembros debían adoptar medidas enérgicas al respecto. Honduras iba a dictar un decreto de alerta permanente para ofrecer asistencia jurídica a los migrantes retornados. Elda Gladis Tobar Ortiz (ISNA) afirmó que en muchos países se seguía expulsando a los niños sin prestar atención a sus derechos humanos básicos. El ISNA había decidido colaborar con la comunidad internacional a fin de garantizar los derechos humanos de las poblaciones migrantes y en especial de los 17.500 niños y adolescentes expulsados a El Salvador.

Varias ONG habían solicitado a los Estados que pusieran fin a la detención de niños por motivos relacionados con la inmigración y que actuaran consecuentemente en aras del interés superior del niño. A lo largo del taller, los representantes de la sociedad civil (en particular los representantes de Comisión Católica Internacional de Migración, el CICR, el Comité de ONG sobre Migración y Caritas Internationalis) y la representación de la Santa Sede destacaron lo importante que era hablar de la protección de los niños no acompañados en el pacto mundial sobre migración. Muchos oradores creían necesario contar con políticas que se centrasen en “la dignidad en la movilidad humana” y que garantizaran la protección y promoviesen canales migratorios seguros y regulares. La Representante Especial del Secretario General sobre la Migración Internacional puso de relieve que la falta de cooperación eficaz a escala mundial conllevaba a menudo la adopción de políticas migratorias más restrictivas, e instó a la comunidad internacional a que fortaleciese colectivamente el discurso sobre la migración a fin de reconocer las enormes

contribuciones de los migrantes y la migración, en particular al desarrollo. Además, se señaló que, si bien los Estados Miembros mantenían el derecho soberano a determinar qué personas no nacionales podían entrar y permanecer en sus territorios, de conformidad con las disposiciones del derecho internacional, la cooperación era una de las manifestaciones más sustantivas de esa soberanía y un mecanismo para garantizar medidas soberanas concertadas. En ese contexto, los panelistas y oradores compartieron un amplio abanico de ejemplos de buenas prácticas identificadas en sus propias experiencias y enunciaron sus objetivos y preocupaciones para las siguientes fases de elaboración del pacto mundial sobre migración.

Respuestas a la vulnerabilidad

Hubo un amplio consenso en cuanto a la necesidad de contar con respuestas a la vulnerabilidad tan variadas como sus causas. Carlos Arturo López Damm (Embajador y Subsecretario de Servicios Migratorios y Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador) observó que hacía falta la participación de todos: los organismos internacionales, el sector privado y la sociedad civil. El Ecuador había comenzado a definir un enfoque holístico basado en los ODS que reconocía las contribuciones de los migrantes. Robert J. Vitillo (Comisión Católica Internacional de Migración), refiriéndose al Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo celebrado en Bangladesh (2016), reiteró las propuestas de la sociedad civil para obtener un “pacto articulado en un marco multilateral y basado en los derechos humanos. Sus propuestas fueron las siguientes: [...] los migrantes en situaciones de crisis, en tránsito y en las fronteras: organizar y, cuando sea posible, consolidar los derechos, marcos, herramientas prácticas y alianzas existentes a fin de introducir medidas de protección y soluciones de primera necesidad basadas en los derechos humanos y orientadas al desarrollo humano para los migrantes de cualquier clase en todas las situaciones de crisis”.

Se convino en general que no hacían falta nuevos instrumentos internacionales. El problema era más bien aplicar los instrumentos existentes. Algunos oradores opinaban que las orientaciones sobre

los migrantes en situaciones de vulnerabilidad que proponía la Declaración de Nueva York resultarían muy útiles para proteger a los migrantes particularmente vulnerables, al igual que hacían la Iniciativa Nansen y la Iniciativa MICIC con otros grupos (las personas afectadas por desastres y por los efectos a largo plazo del cambio climático y los migrantes en países en crisis, respectivamente). Los principios que se promovían en esas iniciativas se derivaban del derecho internacional vigente y las prácticas efectivas que en ellas se recomendaban ya habían comenzado a aplicarse en algunos Estados Miembros.

Pia Oberoi (ACNUDH) expuso los principios y directrices elaborados por un equipo del Grupo Mundial sobre Migración en relación con la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad y señaló que el equipo había previsto someter un informe sobre la marcha de sus trabajos al Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2018. Dichos principios y directrices se entendían sin perjuicio para los derechos concretos que asistían a grupos en otros marcos jurídicos (como era el caso de los refugiados). Había 20 principios que incorporaban recomendaciones como reforzar la separación en la prestación de servicios. La pregunta era cómo podía usarse esa herramienta en el pacto mundial sobre migración. Lo más difícil era aplicar los marcos jurídicos vigentes. Un nuevo pacto de carácter no vinculante no debía sustituir a los documentos jurídicamente vinculantes. Era necesario un mayor compromiso internacional en materia de supervisión y rendición de cuentas.

Ola Henrikson (Suecia) sugirió cinco formas de reducir los riesgos que afrontaban los migrantes durante los desplazamientos y en los países de destino: a) combatir la trata y el tráfico; b) gestionar la migración en los corredores migratorios facilitando centros de asistencia al migrante en el camino e informando de los peligros del viaje; c) combatir los abusos vinculados a la migración laboral con políticas de contratación equitativa y a través de los principios rectores de la OIT; d) elaborar medidas para grupos vulnerables concretos, especialmente para los niños, y e) eliminar la práctica de la detención de niños y combatir la violencia contra mujeres y niñas.

Timur Shaimergerenov (Subdirector, Jefe del Centro de Análisis de Políticas de la Biblioteca del Primer Presidente de Kazajstán) enumeró otras cinco prioridades: a) la legislación a nivel de políticas y una infraestructura social para integrar a los migrantes y reducir la criminalidad de los funcionarios corruptos; b) la adquisición del idioma del lugar de destino (a los migrantes que hablaban la lengua local les iba mejor); c) una distribución equilibrada de los migrantes según las necesidades regionales y de mano de obra, reubicándolos en zonas menos pobladas, necesitadas de trabajadores; d) datos claros de los países de origen para que los países de destino supieran más sobre quiénes eran los migrantes, y e) talleres de formación para los funcionarios locales.

Muchas intervenciones versaron sobre la necesidad de reducir las vulnerabilidades preexistentes y crear vías para la migración regular. Luigi Maria Vignali (Italia) observó: “Debemos transformar este peligroso movimiento ajeno a todo control para que se convierta en un fenómeno ordenado. A tal efecto, proponemos tres objetivos: invertir en los países de origen y de tránsito para eliminar las causas profundas de la migración; proteger durante su viaje a los migrantes más vulnerables, como mujeres y niños, en especial a los menores no acompañados, y valorar los aspectos positivos de la migración en los países de destino”. Las medidas de respuesta y gestión de la migración adoptadas por Italia obedecían a un plan sistemático: “Nuestra idea consiste en dejar de plantear la movilidad humana como una emergencia y tratarla desde un enfoque más amplio y a largo plazo”. Esa transición de una respuesta propia de las crisis humanitarias a un enfoque más duradero y orientado al desarrollo tenía importantes repercusiones para los países de origen, de tránsito y de destino que colaboraban bajo el lema de la responsabilidad compartida.

Varios oradores creían importante aprovechar la contribución de las diásporas al desarrollo, por ejemplo, a través de las remesas. Juan José Gómez Camacho (México) señaló las inversiones realizadas por su país en proyectos que habían supuesto un gran avance para los planes de desarrollo de varios países de América Central. En el plano nacional, el Gobierno mexicano había ideado un programa en virtud del cual el gobierno federal y el gobierno estatal aportaban un dólar por cada dólar de las remesas enviadas

por los mexicanos en el extranjero, de modo que se invertían dos dólares en la comunidad por cada dólar enviado a una persona. Ese tipo de programas intentaban eliminar algunas de las causas profundas de la migración, a fin de limitar la necesidad de migrar. Juan José Gómez Camacho también propuso consolidar los ODS como manera útil de eliminar las causas profundas de la migración.

Isata Kabia (Ministra de Estado, Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional de Sierra Leona) habló de las actividades llevadas a cabo por su país en el marco de los mecanismos de la Unión Africana para promover la participación de la diáspora en el proceso de desarrollo. Asimismo, la delegada de Eritrea contó que su país había introducido una tasa del 2% sobre las remesas, con fines de reconstrucción y rehabilitación, la cual permitía rentabilizar, entre otras cosas, los estrechos vínculos existentes con la comunidad de la diáspora en el extranjero. La representación de Malí también habló de la enorme influencia que podía tener la diáspora. La población maliense en el extranjero ascendía a 4 millones de personas, motivo por el cual el Gobierno había aprobado una nueva política migratoria en septiembre de 2014 encaminada a capitalizar la relación entre migración y desarrollo. A través de dicha política, el Gobierno colaboraba con los bancos para limitar los cobros por transferencia, fomentando así el envío de remesas de la diáspora a Malí. Al mismo tiempo, el Gobierno hacía lo posible por crear empleo en Malí y apoyaba a los migrantes a su regreso al país.

Fatumo Farah (Directora de Himilo Relief and Development Association (HIRDA), Países Bajos) explicó cómo se recurría a la diáspora en los Países Bajos para promover el desarrollo político y social, además del económico. Fundada por la diáspora somalí, HIRDA colaboraba con la sociedad civil en Somalia, Etiopía y Kenya en múltiples ámbitos del desarrollo, movilizaba fondos para las intervenciones de asistencia humanitaria y contribuía a los procesos de reconciliación y consolidación de la paz, entre otras cosas.

Pese a aceptar que las contribuciones de los migrantes podían ser sustanciales, algunos delegados sacaron a relucir los problemas que podía experimentar un país de origen debido al éxodo de sus

nacionales. Durante una intervención en sala, la representación del Congo mencionó la necesidad de su país de limitar la “fuga de talento” y habló de las medidas adoptadas para alentar el retorno de médicos y otros profesionales cualificados a fin de que ejercieran su profesión en su país de origen. La OIM había ayudado al Gobierno congoleño, especialmente a través de la asistencia técnica brindada en relación con los planes destinados a incentivar el retorno de los médicos.

Firudin Nabiyeu (Azerbaián) también resaltó las iniciativas dirigidas a los ciudadanos residentes en el extranjero y destacó la necesidad de contar con enfoques sostenidos para abordar la movilidad humana en todas sus fases. Azerbaián había suscrito varios acuerdos bilaterales y multilaterales para garantizar la protección de los derechos de los migrantes y los ciudadanos de Azerbaián que vivían como migrantes en otros países. La delegación de Armenia habló de la ayuda que la OIM había brindado a su país para definir una nueva estrategia migratoria 2017-2021 que contiene “medidas prácticas para tratar de maximizar las contribuciones positivas de los migrantes”. El principal objetivo de dicha iniciativa era alentar el retorno de los armenios residentes en el extranjero. Plataformas en línea como “Regresar a casa” facilitaban la información oportuna sobre el progreso socioeconómico de Armenia en los últimos 15 años.

Varios oradores pusieron de relieve prácticas novedosas que podían servir de modelo a terceros en el contexto del pacto mundial sobre migración. Por ejemplo, la delegación de Myanmar enumeró las múltiples mejoras logradas por su Gobierno en el ámbito de la gestión de la migración al vincular los derechos de los migrantes a las normas del trabajo: tenía una estrategia para la gestión sistemática de los trabajadores en el extranjero destinada a limitar el tráfico y la trata de personas (actualmente participaban en dicho programa 215 agencias registradas de colocación en el extranjero); había firmado un memorando de entendimiento con Tailandia y con la República de Corea gracias al cual los ciudadanos de Myanmar que trabajaban en esos dos países disponían de mecanismos oficiales para presentar quejas contra sus empleadores, y había elaborado protocolos bilaterales con Tailandia para facilitar la gestión de casos y el retorno y la reintegración de las víctimas de la trata. La OIM había contribuido

a todo ello⁴. Además, el Gobierno de Myanmar tenía un programa en virtud del cual se dotaba de pasaportes temporales a los migrantes de Myanmar para permitirles trabajar durante un tiempo limitado en Tailandia, y había creado varios centros de recursos para los migrantes, en cooperación con la OIT y la OIM. El objetivo de todas esas acciones consistía en lograr una sistematización que propiciase la migración por canales regulares y, con suerte, ofreciese opciones más seguras y ordenadas para la movilidad humana. Las estrategias funcionaban a nivel de los gobiernos y las agencias de empleo regionales, de modo que eran integrales e incorporaban a todas las partes interesadas.

La necesidad de reducir las vulnerabilidades derivadas de la explotación laboral, la trata y el tráfico suscitó un claro acuerdo. La representación de la Soberana Orden de Malta (en sala) afirmó que había que procurar reducir la vulnerabilidad de los migrantes, especialmente en el caso de las víctimas de la trata. Una mayor cooperación era necesaria a fin de proteger a los migrantes desde un pleno respeto por el derecho internacional y nacional, y los valores religiosos universales que amparaban la vida y la dignidad.

Muchos oradores observaron que la lucha contra la explotación laboral, la trata y el tráfico de personas parecían ser ámbitos marcados por grandes avances en términos de cooperación internacional. A continuación, se citan brevemente algunos ejemplos de mejoras a nivel nacional y regional en relación con la protección de las víctimas y la prevención de la trata de personas.

Etiopía: Berhane Gebre-Christos describió tres acciones concretas emprendidas por el Gobierno etíope contra la trata de personas: a) la promulgación de la ley integral contra la trata para prevenir y erradicar la trata de personas y el tráfico de migrantes; b) la elaboración del Plan Nacional de Acción para Combatir la Trata de Personas, y c) la creación del Consejo Nacional Contra la Trata, dirigido por el Viceprimer Ministro de Etiopía.

⁴ Véase “IOM Myanmar. Migrant Protection”, marzo de 2016. Disponible en la dirección: www.iom.int/sites/default/files/country/docs/myanmar/IOM-Myanmar-Factsheet-Migrant-Protection.pdf.

Emiratos Árabes Unidos: Alex Zalami (Asesor del Ministro, Ministerio de Recursos Humanos y Emiraticización) habló de los logros de su país en la lucha contra la trata de personas gracias a un mayor escrutinio de los procesos de contratación. “Mi país, en asociación con Filipinas, está estudiando cómo reforzar y mejorar las prácticas de contratación en el corredor Emiratos Árabes Unidos-Filipinas, con miras a garantizar un cumplimiento efectivo de la prohibición del pago por la propia contratación”.

Burundi: La delegación de Burundi dijo que su país estaba preparando un memorando de entendimiento con los Gobiernos de la Arabia Saudita y Omán en el que se definían condiciones de trabajo decente para los ciudadanos de Burundi que trabajaban en esos países como manera de prevenir las prácticas empresariales que no respetaban los derechos del individuo. Además, una nueva ley promulgada en Burundi en 2014 abordaba específicamente las necesidades de protección de mujeres y niños, con especial atención a la prevención de la trata, y preveía medidas drásticas contra los tratantes.

El Proceso de Jartum: Desde su instauración en 2014, el Proceso había sido un ejemplo de sinergia entre la Unión Europea y los países africanos en la prevención y lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes del Cuerno de África a Europa. En África, Etiopía, el Sudán, Sudán del Sur, Eritrea y Egipto formaban parte del Comité Directivo del Proceso de Jartum; Alemania, Italia, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido eran los miembros del Comité Directivo europeo. En esencia, el Proceso de Jartum buscaba alcanzar muchos de los objetivos del pacto mundial sobre migración: mejorar la capacidad nacional de gestión de la migración; fomentar la cooperación bilateral y regional entre los países de origen, de tránsito y de destino, y, en lo referente a la trata de personas, ayudar a garantizar que los Estados establecieran marcos jurídicos y ratificasen los Protocolos de la Convención de Palermo⁵.

⁵ Berhane Gebre-Christos (Etiopía) habló del Proceso de Jartum, pero la información adicional que aquí figura procede de *Khartoum Process*, disponible en la dirección: www.khartoumprocess.net/resources/library/128-khartoum-process-factsheet.

Nigeria: La delegación de Nigeria (en sala) explicó que la política migratoria nacional de su país se había creado para contribuir a la promoción de la migración regular en Nigeria. En ella se proponía utilizar un pasaporte de lectura electrónica y colaborar con el Gobierno japonés y el suizo para adquirir tecnología de rastreo de personas en las fronteras terrestres y marítimas. También se había propuesto una gestión regional de las fronteras con el Níger y Benin, puntos donde abundaba la trata de personas.

Argentina: María Fernanda Rodríguez dijo que su país había adoptado medidas jurídicas especiales contra la trata. Las víctimas de la trata, por ejemplo, no debían responder por los delitos cometidos durante la trata. Hacía falta transparencia en el gobierno y el estado de derecho. La regularización era la mejor solución para las vulnerabilidades relacionadas con los movimientos irregulares.

Sri Lanka: A fin de paliar las vulnerabilidades de los trabajadores migrantes y proteger a las víctimas de la trata, el Gobierno había habilitado un equipo de lucha contra la trata, en colaboración con la OIM, la OIT y la sociedad civil.

Mauricio: La representación de Mauricio afirmó que, como país de origen y de acogida, Mauricio tenía un gran interés en la difícil situación de los migrantes vulnerables, así como en garantizar que los trabajadores extranjeros gozasen de los mismos derechos que los demás. El Gobierno había puesto en marcha los procesos pertinentes para elaborar un nuevo marco normativo en materia de migración y para mejorar los controles de seguridad y salud de los migrantes. También había comenzado a adoptar medidas para erradicar las malas prácticas de los responsables de la contratación.

La representación de la Comunidad de San Egidio habló sobre el programa piloto Corredores Humanitarios, que brindaba asistencia a los migrantes vulnerables ajenos al ámbito de competencia del ACNUR. Los objetivos del programa eran: a) reducir el número de personas que atravesaban el Mediterráneo

en lanchas y, por consiguiente, la elevada tasa de mortalidad; b) ayudar a las personas a evitar la trata de seres humanos, y c) ayudar a las personas en situaciones de vulnerabilidad a acceder de manera legal a Italia con un visado humanitario⁶. Así pues, el programa servía para ofrecer alternativas seguras a un viaje peligroso y facilitaba la integración de los migrantes en Italia.

La acertada integración de los migrantes en los países de destino y el fomento de su reintegración en los países de origen también podía servir para reducir vulnerabilidades. La representación del Ecuador citó varios ejemplos de un enfoque altamente inclusivo adoptado por su Gobierno. Los refugiados y migrantes recién llegados obtenían ayuda con los trámites administrativos y podían instalarse en cualquier parte del país. Todos los residentes en el Ecuador tenían acceso gratuito a la sanidad, independientemente de su condición migratoria, y los no nacionales que llevaban cinco años viviendo en el Ecuador adquirirían plenos derechos civiles, incluido el derecho de voto.

En lo tocante a la reintegración, Berenice Valdez Rivera (Instituto para las Mujeres en Migración (IMUMI)), en representación de la sociedad civil de México, habló de los diferentes problemas que afrontaban las mujeres que regresaban a la patria por elección propia y las que eran deportadas. Había que tener en cuenta que las mujeres que decidían regresar a la patria en sus propias condiciones podían planificar la reintegración, mientras que las mujeres que eran deportadas no tenían ni el tiempo ni el lujo de hacer planes para su reintegración. Lo mismo sucedía con los hombres y los niños.

Según Carlos Arturo López Damm (Ecuador), la reducción de las vulnerabilidades pasaba por tener presente la cara humana de la migración y no solo las contribuciones económicas de los migrantes. Los derechos humanos debían formar parte integral de la gestión de la migración. Las respuestas tenían que basarse en las comunidades locales. La legislación del Ecuador procuraba eliminar las desigualdades y velaba por la gradual eliminación

⁶ Comunidad de Sant'Egidio, *Humanitarian Corridors for refugees*. Disponible en la dirección: www.santegidio.org/pageID/11676/langID/en/Humanitarian-Corridors-for-refugees.html.

de la condición de extranjero en el país. El Ecuador había puesto en marcha programas de integración que tenían en cuenta las diferentes necesidades (mujeres y niños). Estimaba que ningún ser humano debía ser considerado “ilegal”. La Constitución promovía la inclusión de la movilidad en todas las políticas. Los dirigentes del Ecuador sabían que aquella era una oportunidad histórica para redefinir la gobernanza mundial de la migración e incorporar cuestiones como la inclusión, el reconocimiento de las contribuciones de los migrantes y la prevención de la xenofobia y la intolerancia en la misma.

Edward Hobart (Reino Unido) también sostuvo que la integración serviría para reducir la vulnerabilidad y que los canales regulares de migración eran la mejor manera de reducir la vulnerabilidad de los migrantes.

Haciéndose eco de la perspectiva del sector privado, Austin T. Fragomen Jr. (Presidente, Mecanismo Empresarial del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo) dijo: “Los gobiernos deben adoptar y aplicar un marco jurídico y normativo adecuado, colmando las lagunas legales existentes y eliminando las prácticas arraigadas en los mercados de trabajo locales”.

Varios países explicaron cómo luchaban contra la migración irregular con miras a reducir las vulnerabilidades de los migrantes. Etiopía combatía la migración irregular, procurando eliminar sus causas profundas, en particular el desempleo juvenil. Había creado 2,6 millones de puestos de trabajo. México utilizaba los marcos y las buenas prácticas existentes en la frontera sur para asistir a los migrantes centroamericanos en situaciones de vulnerabilidad. La representación de Costa Rica explicó que su país tenía una larga tradición de asilo y se había convertido en un país de tránsito para los migrantes de Cuba que se dirigían a los Estados Unidos de América. Costa Rica había creado dos centros de recursos y tenía previsto seguir ofreciendo ayuda a los migrantes, como ilustraba la directriz presidencial sobre la documentación de los migrantes en tránsito. Aun así, para lograr eliminar verdaderamente la migración irregular, hacían falta vías para la migración legal.

Varios Estados Miembros hablaron de las iniciativas llevadas a cabo para dar a conocer a sus ciudadanos las políticas migratorias

y los escollos de la migración. Por ejemplo, la Superintendente de los Servicios de Inmigración del Departamento de Servicios de Inmigración de la República Unida de Tanzania consideraba necesario informar a los viajeros de que los funcionarios de migraciones verían su foto y crear centros de espera para proteger a los migrantes vulnerables que eran víctimas de la trata y el tráfico. Roxana Castro de Bollig (Perú) explicó que su Gobierno colaboraba con sus consulados en los Estados Unidos de América para informar a los posibles migrantes de sus derechos y responsabilidades; además, había creado un registro administrativo de migrantes y les facilitaba una tarjeta con números de contacto y una lista de derechos. Al mismo tiempo, el Perú hacía lo posible por que sus consulados tuviesen los datos básicos necesarios para proteger a los migrantes.

Otros hablaron de la necesidad de empoderar a los migrantes para que se protegieran a sí mismos. Nanette Thomas (Ministra de Asuntos Políticos y Públicos de Sierra Leona) contó que, en el tiempo que había pasado como refugiada en los Estados Unidos de América, había trabajado como empleada doméstica y había sido discriminada por su acento. Los migrantes experimentaban diversos tipos de discriminación en los países de destino, y a menudo tenían dificultades para acceder al empleo y a otros servicios básicos, lo cual los hacía más vulnerables y les impedía integrarse satisfactoriamente. Su consejo para los migrantes era: “No dejen que nadie los intimide” y “fórmense”. Hacían falta soluciones para empoderar a los migrantes. Nilambr Badal (Foro Asiático para los Derechos Humanos y el Desarrollo) consideró necesario dar orientaciones a los migrantes antes de partir y después de llegar a su destino, a fin de empoderarlos. Además, los centros de asesoramiento a nivel comunitario sirven para fomentar la integración y reducir la vulnerabilidad. Resultaba vital involucrar a la policía y a los funcionarios locales. Los trabajadores migrantes debían poder acceder a mecanismos para la presentación de quejas y se habían de tomar medidas para asegurar que efectivamente recibieran respuesta.

Según Javier Darío Higuera (Director de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia) el objetivo de su país era la resiliencia. Actualmente, la comunidad internacional dejaba atrás a los

migrantes. Los países de origen tenían que poner más de su parte. Colombia hacía mucho por proteger a sus nacionales en el extranjero. Estaba tratando de dilucidar cómo ofrecer a los migrantes los mismos servicios y protecciones que a los ciudadanos, por ejemplo, en materia de pensiones, y cómo reducir el costo de las remesas. En lo relativo a los retornos, muchos migrantes no querían regresar a sus hogares. Se sentían migrantes en sus propios países; así pues, los países de destino debían introducir más medidas para fomentar su resiliencia.

Natapanu Nopakun (Director de la División de Asuntos Sociales del Departamento de Organizaciones Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Tailandia) habló de las numerosas medidas que había que adoptar para garantizar la protección de los migrantes vulnerables. La migración segura empezaba por unas políticas de contratación y unos contratos éticos. También exigía la coordinación de las autoridades; por ejemplo, surgían dificultades cuando un primer organismo se ocupaba de registrar a los migrantes y un segundo organismo lidiaba con otros aspectos de su integración. Asimismo, era muy importante encontrar intérpretes para proteger a los migrantes y explicarles con claridad cómo les afectaban los cambios normativos. En una ocasión, había entrado en vigor una nueva ley migratoria y muchos migrantes en situación regular habían abandonado el país porque no la entendían.

Daniela Núñez Pares (Directora de Coordinación Institucional para la Salud del Migrante de la Secretaría de Salud de México) explicó que su Secretaría había puesto en marcha distintos programas para satisfacer las necesidades de salud de los ciudadanos afincados en los Estados Unidos de América, entre otras, una semana binacional anual de salud que había beneficiado a 240.000 personas en 2016. La Secretaría también había establecido ventanillas de Salud y unidades móviles destinadas a brindar atención sanitaria a los migrantes mexicanos, había creado el Seguro Popular de salud para migrantes y ofrecía servicios sanitarios a los migrantes repatriados. También contaba con los medios necesarios para repatriar a migrantes gravemente enfermos.

La representación de Marruecos describió el problema ante el que se hallaban los Estados Miembros: debían correr con los gastos de los migrantes a corto plazo, pero muchos de los beneficios no se materializarían hasta 30 años más tarde. Dado que la inversión en la integración de los migrantes a largo plazo resultaba útil para evitar que estos cayeran en situaciones de peligro, los Estados Miembros debían comprender que esas inversiones podían resultar rentables en el corto plazo.

Marina Del Corral (Secretaria General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España) recordó a los participantes que la integración era un proceso bidireccional. La migración no era un problema, sino una oportunidad. Los Estados debían eliminar los obstáculos económicos y administrativos para prevenir la exclusión de los migrantes. Había que introducir programas para concienciar a los padres migrantes de que sus hijos tenían derecho a la educación y que no se trataba de una decisión que ellos pudieran tomar. Era preciso transmitir los valores de la sociedad: las normas de la democracia, la tolerancia y la oportunidad. También era importante reconocer las cualificaciones de los trabajadores.

Marina Del Corral mencionó igualmente el papel fundamental del sector privado. El acceso al mercado de trabajo era un factor clave de integración. También desempeñaban un papel decisivo la comunidad académica y la sociedad civil. La gestión de la diversidad en el lugar de trabajo exigía llevar a cabo actividades de sensibilización y capacitación, establecer normas sobre salarios y promociones y combatir el racismo y la xenofobia a través de la formación. La diversidad era positiva para las empresas; aumentaba su competitividad y mejoraba su imagen de cara al exterior. El papel de las autoridades locales resultaba fundamental, ya que prestaban los servicios más inmediatos a los migrantes. Educación, vivienda y salud solían ser competencias de las autoridades locales. La integración efectiva tenía lugar a nivel local, motivo por el cual las autoridades locales debían evitar crear guetos, instalando a los migrantes en barrios diversos. Había que luchar contra la xenofobia desde muy temprano, enseñando los derechos humanos y la tolerancia en las escuelas. Los medios de comunicación también tenían un papel crucial como creadores y vehículos de imágenes públicas.

Mirela Stoia (PricewaterhouseCoopers) convino en que el sector privado podía ser de gran ayuda para los migrantes, apoyándolos mediante políticas y procedimientos de recursos humanos adecuados, defendiéndolos (por ejemplo, contra la xenofobia) y configurando una fuerza de trabajo diversa que aumentase su competitividad, pero que también fuera beneficiosa para la sociedad. Con el poder de sus marcas, las empresas podían contribuir a erradicar las retóricas negativas. Asimismo, podían intercambiar buenas prácticas a nivel local, nacional e internacional. El diálogo entre el sector privado y los gobiernos podía dar lugar a políticas novedosas.

En opinión de Marius Olivier (Director del Instituto de Derecho Social y Política (ISLP) y Catedrático Extraordinario de la Facultad de Derecho de la Universidad North-West de Sudáfrica), una de las principales causas de la vulnerabilidad de los migrantes era la falta de protección social (seguridad social y participación en los planes de seguro nacionales). Los problemas para prestar servicios de protección social a los migrantes tenían que ver con la falta de mecanismos de supervisión, ejecución y persuasión. Las cotizaciones a menudo eran demasiado limitadas para posibilitar una protección adecuada. Muchas veces el abanico de prestaciones era poco manejable y no estaba claro cómo tratar los casos de expulsión o repatriación. A ello se añadían otros problemas como la falta de solidez de los sistemas de seguridad social, la ausencia de un mandato oficial y de marcos políticos o programáticos, y la complejidad de los mecanismos de cobro. Además, la seguridad social no solía cubrir el sector informal, en el que trabajaban muchos migrantes.

Los dirigentes locales presentes en el taller reconocieron su función en la protección de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad. Cuanto más se apoyase la integración, menos xenofobia habría, a juicio de Matteo Biffoni (Alcalde de Prato, Italia). La representación del Reino Unido (en sala) reconoció que la integración era un medio fundamental para reducir la vulnerabilidad de los migrantes. En el Reino Unido, todos los municipios tenían su propia estrategia de integración. Hibaq Jama (Concejala de la Ciudad de Bristol, Reino Unido) explicó la necesidad de una respuesta comunitaria coordinada que incluyese lugares de acogida seguros para las víctimas de la trata.

Cada recién llegado debía tener asignado un asistente social. La oradora explicó igualmente la importancia de las clases de inglés a nivel comunitario, que resultaban menos intimidatorias para los migrantes que los cursos universitarios. Los voluntarios de Bristol prestaban servicios comunitarios de banco de ropa, banco de alimentos, mediación, asistencia jurídica y programas de lectura y guardería, entre otros muchos. Los solicitantes de asilo y los refugiados pasaban por un proceso de evaluación tras el que se elaboraba un plan de acción estratégico para responder a sus necesidades. El municipio había apoyado varios proyectos concretos (como el de los asistentes al empleo y los trabajadores educativos).

Diversos oradores reiteraron que era necesario pasar a una retórica sobre la migración más positiva. Daniel Klein (documentalista y creador del proyecto “The Perennial Plate”) realizaba documentales sobre la vida de los migrantes para el mercado de Facebook en los que buscaba darles una cara humana, contando historias reales de carácter positivo sobre ellos y sus aportaciones a la sociedad. Otros oradores hablaron de la necesidad de educar a los medios de comunicación en relación con los migrantes, sus necesidades, sus capacidades y sus vulnerabilidades.

La representación de Guatemala (en sala) indicó que el trabajo era la mejor vía de reintegración. En el caso de Guatemala, las personas que regresaban al país tenían problemas para acceder al mercado de trabajo. El Gobierno había lanzado una iniciativa para ajustar las competencias de los migrantes a las necesidades de los empleadores. Los consulados guatemaltecos hacían lo posible por informar a los migrantes. Chidi King (Confederación Sindical Internacional) consideraba que el trabajo decente era esencial para reducir las vulnerabilidades. Observó que ya existían varios marcos y herramientas; la capacidad de ejercer los derechos laborales pasaba por una acción colectiva, pero los migrantes tenían pocas posibilidades de organizarse en ese sentido. Todas las políticas migratorias debían fundamentarse en el derecho internacional de los derechos humanos y del trabajo. Hacían falta más vías de acceso a la migración permanente en todos los niveles de competencias. El derecho de sindicación y negociación colectiva era fundamental para que se respetara el derecho de no

discriminación, así como para posibilitar unas condiciones de trabajo dignas.

Otros oradores también hablaron del principio de no discriminación. La representación de la Argentina, en una intervención en sala, dijo que las políticas migratorias debían garantizar el acceso de los migrantes a los servicios en pie de igualdad con los nativos. La representación de Marruecos, también en sala, dijo que su país tenía una política holística que le permitía asegurar la integración de los migrantes, que gozaban de los mismos derechos sociales y económicos que los ciudadanos. Marruecos había empezado a introducir políticas de formación profesional y había eliminado la “preferencia nacional” para algunos empleos. Tenía un programa de ayudas a la vivienda al que podían acceder los migrantes en igualdad de condiciones con los nacionales. Los migrantes tenían el seguro básico de salud. Bart Somers (Bélgica) sostuvo que los migrantes eran ciudadanos de la localidad en la que vivían, independientemente de su situación. Además de condenar los guetos, había adoptado medidas favorables a la movilidad social y aceptaba la diversidad cultural como un elemento positivo para su ciudad. La representación de Filipinas (en sala) coincidió en que los migrantes irregulares no tenían menos derechos que los migrantes regulares.

En cambio, otros países afirmaron que la migración regular y la migración irregular requerían enfoques distintos en cuestión de integración. La representación de Dinamarca (en sala) dijo que su país hacía hincapié en la integración de los migrantes regulares. Las autoridades locales tenían que ofrecer un programa de integración para los refugiados y otros migrantes legales que incluyese una formación lingüística y profesional. También había un breve curso introductorio dirigido entre otros a los estudiantes. Todo aquel que fuera capaz de trabajar, debía hacerlo, puesto que esa era la mejor manera de integrarse, pero algunos migrantes carecían de las competencias necesarias para acceder a los empleos daneses bien remunerados. Las autoridades estaban trabajando sobre el tema con los empleadores y las organizaciones locales. Para los migrantes irregulares, la única solución era un retorno digno. La representación de Libia (en sala) dijo que la inclusión social solo podía aplicarse en los países de destino, no en los países de tránsito. La migración irregular equivalía a un quebrantamiento

de la ley, y la ley debía salvaguardarse. La representación de Serbia (en sala) observó que todos los migrantes en situación irregular eran vulnerables. Los Estados debían regularizarlos o velar por su retorno. Anna Makakala (Superintendente de los Servicios de Inmigración del Departamento de Servicios de Inmigración de la República Unida de Tanzania) destacó una realidad común para todos los Estados Miembros. Tenían la responsabilidad de controlar los movimientos de personas a fin de hacer del país un lugar seguro para todos. Algunos migrantes vulnerables incurrían en actividades delictivas. La representación de Zimbabwe (en sala) observó en ese sentido que en el pacto mundial sobre migración se procuraría que hubiese claridad en materia de seguridad y protección.

Varios oradores consideraban que la integración era un proceso dinámico y bidireccional. La Unión Europea había publicado una lista de 50 actividades concretas encaminadas a fomentar la integración y facilitar el acceso al mercado de trabajo y la inclusión social, que se financiaban con cargo a fondos de inversión europeos. Hacían falta medidas prácticas para superar los obstáculos lingüísticos y profesionales. La representación de la Santa Sede recordó a los participantes que “integración” no era sinónimo de “asimilación”. Se trataba de un proceso bidireccional que no implicaba que el migrante debiera aislarse de su país de origen. Las políticas migratorias debían respetar la familia y la reunificación familiar.

Hubo varios comentarios sobre la necesidad de formación profesional. Por ejemplo, la representación de Kenya dijo en sala que resultaba difícil integrar a los migrantes por su falta de competencias. Otros oradores se refirieron a su repercusión en los países de acogida. La representación de Patriotic Vision (en sala) sostuvo que la llegada de un gran número de migrantes, por mucho que hablasen el mismo idioma, suponía una presión para la infraestructura y la economía del país de acogida. Este podía ser muy acogedor al principio, pero su tolerancia iba a menos con el tiempo. Las comunidades de acogida necesitaban más apoyo.

Una última opción consistía en integrar las cuestiones relativas a los migrantes en otros marcos a fin de reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia. La integración de la migración en los ODS

había sido un tema recurrente todo a lo largo de ambos talleres. Por ejemplo, la representación de los Estados Unidos de América, en su intervención en sala, había hablado de la necesidad de analizar la cohesión social desde el punto de vista del desarrollo. Los Estados Unidos de América estaban a favor de abordar las necesidades de protección de los migrantes y refugiados en la planificación del desarrollo. Mechthilde Fuhrer explicó que el Consejo de Europa, en colaboración con la OIM y la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres, había elaborado directrices y estudios de caso para incluir a los grupos vulnerables, tales como los migrantes, los refugiados, los solicitantes de asilo, los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad, en las medidas de reducción del riesgo y preparación para desastres.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL, RESPONSABILIDADES COMPARTIDAS E INICIATIVAS MULTILATERALES REGIONALES Y DETERMINADAS POR LA SITUACIÓN



Taller del Diálogo Internacional sobre la Migración, 18 y 19 de abril de 2017, Nueva York.
© OIM 2017

Al comienzo del primer taller, el Director General de la OIM indicó que la cooperación internacional era básica para hacer realidad todo aquello. Durante el taller se repitió una y otra vez que el ingreso de la OIM en el sistema de las Naciones Unidas era un paso positivo hacia el fortalecimiento de su liderazgo en materia de migración. Más allá de los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración, que existían en casi todas las regiones del mundo y desempeñaban un papel fundamental a la hora de fomentar el

diálogo y la cooperación entre los Estados Miembros sobre las oportunidades y los retos específicos relativos a la migración, las Naciones Unidas debían contribuir de manera importante a propiciar la cooperación internacional. La comunidad internacional tenía que validar y adoptar medidas concretas para garantizar la implementación efectiva de los marcos normativos existentes, en particular aquellas con miras al logro de objetivos comunes que promoviesen la cooperación internacional. La elaboración de mecanismos voluntarios y específicos para promover una gobernanza de la migración más eficaz en esferas concretas, por ejemplo en materia de movilidad laboral, podía facilitar el logro de esos objetivos. Los expertos debían intercambiar información y mejores prácticas para facilitar la identificación de intereses comunes y esferas de concertación entre los distintos interlocutores a nivel nacional e internacional. La adopción de acciones conjuntas, a nivel transnacional, favorables a la elaboración de programas con base empírica al fomentar la recopilación de datos sistemática e integral de largo plazo y la instauración de planes de supervisión y evaluación, sería fundamental a ese respecto.

Gregory Maniatis (Codirector, Columbia Global Policy Initiative, International Migration Project, Asesor Superior, Fundaciones de la Sociedad Abierta), antiguo colaborador de la Representante Especial del Secretario General sobre la Migración Internacional, reiteró la importancia de la cooperación con las siguientes palabras: “Las Naciones Unidas y el sistema multilateral en su conjunto deben demostrar que la cooperación internacional es indispensable para satisfacer las necesidades de los Estados Miembros, así como para proteger los derechos de los migrantes y para promover el bienestar de las comunidades que reciben a los migrantes y las comunidades que los migrantes dejan tras de sí”. La representación de Suecia propuso emplear el pacto mundial sobre migración y el Marco de Gobernanza sobre la Migración de la OIM como punto de partida para fomentar la cooperación mundial, que en esos momentos carecía de la solidez necesaria para dirigir correctamente la migración. La Representante Especial del Secretario General sobre la Migración Internacional destacó que “una cooperación internacional escasa a menudo se traduce en políticas migratorias más restrictivas que terminan dejando a los migrantes con pocas vías legales de migración y los colocan en situaciones precarias, creando o perpetuando la percepción de que

existe una “crisis migratoria”, fomentada en gran parte por esas mismas políticas”. El camino a seguir, a fin de cuentas, consistía en fomentar la cooperación y promover un debate fundamentado en la responsabilidad colectiva.

A lo largo de cuatro días de conversaciones, los participantes se familiarizaron con las múltiples fórmulas bajo las que ya tenía lugar la cooperación internacional. Muchos representantes dieron ejemplos de cómo sus países, mediante políticas nacionales y a través de la participación en procesos internacionales, habían emprendido iniciativas sinérgicas para paliar los problemas vinculados a la migración.

Varios oradores en ambos talleres destacaron la importancia de los diálogos internacionales para elaborar planes de gobernanza sinérgicos en relación con los procesos migratorios. Isata Kabia (Sierra Leona) consideró un importante acierto que la OIM organizase el Diálogo Internacional sobre la Migración en Nueva York, donde se iba a negociar el pacto mundial sobre migración, y ello desde el inicio de la etapa de consultas del mismo. George Jashi (Georgia) dijo, no obstante, que la coordinación a nivel mundial no tenía por qué traducirse en una coordinación eficaz a nivel nacional. Además, una acción fragmentaria en el plano local podía resultar perjudicial a nivel nacional y mundial. La coordinación era algo necesario en todos los niveles.

Los oradores recordaron a los participantes que el actual proceso del pacto mundial era fruto de años de debates y conversaciones sobre la mejor manera de optimizar la gestión de la migración y aumentar la cooperación internacional. Margaret Pollack (Subsecretaria Adjunta en Funciones, Oficina de Población, Refugiados y Migración, Departamento de Estado de los Estados Unidos) citó la Iniciativa de Berna como proceso a imitar por los Estados Miembros en la elaboración del pacto mundial sobre migración. Desde sus comienzos en 2001, la Iniciativa de Berna había sido un proceso consultivo dirigido por los Estados Miembros participantes en el que habían intervenido expertos en representación de intereses y regiones diversas. Uno de los resultados más destacados de la Iniciativa era la Agenda Internacional para la Gestión de la Migración, un marco de cooperación creado con la colaboración de organizaciones

internacionales, ONG y otros expertos independientes en migraciones como asesores de los Estados Miembros. El marco, de carácter no vinculante, tenía por objeto fomentar la cooperación entre los Estados Miembros mediante la planificación y la gestión de una movilidad humana y ordenada⁷. Dado que la Agenda se había utilizado como documento de base del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo de 2006, había precedentes para usarlo como marco de otros diálogos.

Mehmet Samsar (Turquía) habló acerca de la utilidad del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) para allanar el camino hacia el pacto mundial sobre migración. Fundamentalmente, el FMMD permitía un debate franco y sincero sobre diversas cuestiones relativas a la migración. Según dijo, “En el FMMD se abordan algunos temas que por su carácter delicado se suelen evitar en otros foros internacionales. Sin embargo, al final, vimos que los gobiernos, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado pueden crear una sinergia para afrontar los retos contemporáneos”. El proceso del FMMD también permitía el intercambio de buenas prácticas entre los participantes. El Sr. Samsar concluyó con las siguientes palabras: “Creo que podemos utilizar la experiencia acumulada por el FMMD en el proceso del pacto mundial sobre migración. El FMMD ha servido para albergar el intercambio de incontables ideas, programas y políticas. En la plataforma del FMMD abordamos casi todos los temas que se mencionan en la resolución sobre las modalidades. Podemos extraer las ideas, prácticas y recomendaciones que se debatieron en esas reuniones”.

El Comité de ONG sobre Migración abundó en la misma idea, citando varias iniciativas previas que podían constituir los cimientos de una cooperación efectiva en el contexto del pacto mundial sobre migración:

No había por qué empezar a desarrollar un mecanismo de gobernanza efectivo desde cero; ya existían algunas herramientas, como el Marco de Gobernanza sobre la Migración de la OIM y las directrices de la Iniciativa MICIC;

⁷ Véase OIM, “Berne Initiative”. Disponible en la dirección: www.iom.int/berne-initiative.

las orientaciones del ACNUR sobre la migración mixta, los Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos en las Fronteras Internacionales del ACNUDH y las aportaciones de la OIT, ONU-Mujeres, la UNODC, el UNICEF, la Organización Mundial de la Salud (OMS), etc. También estaban las herramientas de la sociedad civil, como el plan de ocho puntos a cinco años en relación con el Diálogo de Alto Nivel de 2013, la Agenda de Estocolmo de 2014 (con sus metas y objetivos), las Recomendaciones de la Sociedad Civil del FMMD de 2015 (con criterios de referencia) y el llamamiento ACT NOW de 2016 (con tabla de evaluación) en respuesta a la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Lo más importante para proteger los derechos de los migrantes era empoderarlos para que pudieran defender sus derechos.

Por último, varios oradores coincidieron en que correspondía a los Estados Miembros determinar si iban a aumentar la cooperación internacional y cómo hacerlo. Podían contar con la ayuda de terceros, pero las decisiones finales en materia de gobernanza de la migración seguían siendo competencia de los Estados Miembros. Como dijo James Cockayne en nombre del Grupo Mundial sobre Migración: “Las Naciones Unidas pueden ofrecer asistencia y apoyo en forma de datos, servicios, marcos normativos y mecanismos de coordinación, pero, a fin de cuentas, la responsabilidad de dirigir la migración es de los Estados Miembros. En ese sentido, si bien es crucial que el pacto mundial examine de qué manera las Naciones Unidas, la sociedad civil, el sector privado y las autoridades locales pueden ayudar a los países, son los Estados los que tienen el papel protagonista”. No por ello debía entenderse que las Naciones Unidas estuvieran exentas de la necesidad de mejorar sus mecanismos para brindar asistencia a los Estados Miembros y supervisar sus acciones. De hecho, al menos un orador (Mehmet Samsar, de Turquía) alabó los avances del Grupo Mundial sobre Migración, observando no obstante que “a nivel internacional, había que acabar con los compartimentos estancos”.

Alianzas y Procesos Consultivos Regionales

Los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración –la Conferencia Regional sobre Migración en América Central, México y América del Norte, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, el Diálogo de Abu Dhabi en Asia, el Consejo de Cooperación del Golfo y el Proceso de Bali, entre otros– eran fundamentales para fomentar la comprensión y la cooperación en materia de migración. A los ojos de los participantes, constituían una oportunidad para fortalecer la cooperación regional y bilateral. Alex Zalami (Emiratos Árabes Unidos) dijo: “Los Procesos Consultivos Regionales son a menudo donde se encuentran los ejemplos más completos y comprometidos de cooperación bilateral y multilateral”. En esa misma línea, Ayoade Olatunbosun-Alakija (Nigeria) dijo que la cooperación regional era necesaria e insistió en que la Unión Africana tenía un importante papel en ese sentido.

Un proceso interregional, el Diálogo de Abu Dhabi entre los principales exportadores de mano de obra asiáticos y los países del Consejo de Cooperación del Golfo, representaba globalmente la mayor movilidad anual de mano de obra. Gracias a la confianza que se había ido gestando con el tiempo, la consulta ministerial celebrada en Colombo (Sri Lanka), en enero de 2017, culminó en un acuerdo sobre los siguientes objetivos: a) la promoción y aplicación de una contratación equitativa; b) la certificación y el desarrollo de las competencias, y c) el aprovechamiento de la tecnología, en particular de la tecnología de la información y las comunicaciones, en las colaboraciones entre los países de origen y de destino. El Diálogo de Abu Dhabi auspició novedosos proyectos piloto, como el emprendido entre los Emiratos Árabes Unidos y Filipinas para mejorar las prácticas de contratación y garantizar que los trabajadores no pagasen por los servicios de los agentes de contratación, impulsar el desarrollo de competencias, la certificación y convalidación mutua, y la preparación de los trabajadores para el retorno y la reintegración, con el objetivo de más largo plazo de establecer una plataforma digital compartida. Ello es tan solo un ejemplo de las importantes contribuciones de esos mecanismos a la optimización de la gobernanza de la migración.

En su presentación, Kenya ofreció varios ejemplos de alianzas regionales que servían de base para otras iniciativas sinérgicas de la comunidad internacional. La Comunidad Económica Africana (CEA), por ejemplo, fue establecida en 1991 mediante la ratificación por 49 países africanos del Tratado de Abuya. Entre otras cosas, la CEA obligaba a sus Estados Miembros a eliminar gradualmente los obstáculos a la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales entre sí. Además, los Estados Miembros aceptaban adoptar, a nivel individual, bilateral o regional, las medidas necesarias para garantizar el disfrute del derecho de residencia y el establecimiento de sus nacionales en la Comunidad⁸. Así pues, la CEA era otro mecanismo regional sobre el cual fundamentar sinergias internacionales duraderas para gestionar la migración. El Mercado Común para África Oriental y Meridional (COMESA) también había tratado de desarrollar protocolos para gestionar los flujos migratorios. El Protocolo sobre la libre circulación de personas, trabajo, servicios, derecho de establecimiento y residencia (*Protocol on the Free Movement of Persons, Labour, Services, Right of Establishment and Residence*) fue adoptado en 1998 por los Estados Miembros del COMESA. Si bien todavía estaba pendiente de firma y ratificación por la mayoría de los países, el marco jurídico del protocolo era una importante contribución a la promoción de los derechos de los trabajadores migrantes⁹.

Por último, el Plan de Acción de La Valeta también había resultado positivo en el ámbito de la cooperación sobre migración y la búsqueda conjunta de soluciones para la migración entre la Unión Europea y África. El Plan de Acción, fruto de la Cumbre de La Valeta sobre migración de 2015, reunía a los Estados Miembros de la Unión Africana y la Unión Europea. Tal como observó en su panel Hisham Badr (Egipto), el Plan de Acción tenía cinco pilares: el análisis de las causas profundas de la migración irregular y los desplazamientos forzados; la promoción de la migración legal y regular; la protección y el asilo y la defensa de los derechos

⁸ Véase el tratado constitutivo de la Comunidad Económica Africana. Disponible en la dirección: <https://au.int/en/treaties/treaty-establishing-african-economic-community>.

⁹ Véase Mercado Común para África Oriental y Meridional, "COMESA- Free Movement of Persons". Disponible en la dirección: www.uneca.org/pages/comesa-free-movement-persons.

humanos de todos los migrantes; la prevención y lucha contra las formas irregulares de migración, como el tráfico y la trata de personas, y el retorno, la readmisión y la reintegración de los repatriados. En suma, el Plan de Acción ofrecía un enfoque global de la gestión de la movilidad humana entre África y Europa. Además, era un constante objeto de debate; se había abordado por última vez en una reunión de altos funcionarios celebrada en Malta, en febrero de 2017, y seguiría analizándose en una reunión prevista para comienzos de 2018 en Etiopía. Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil habían participado en el proceso del Plan de Acción desde la cumbre inicial de 2015, lo cual constituía un prometedor paso hacia una participación más formal de todas las partes interesadas¹⁰.

En el taller también se dieron a conocer las iniciativas emprendidas para crear acuerdos regionales en África. La Comunidad Económica y Monetaria de África Central llevaba tiempo trabajando en el establecimiento de protocolos para la libre circulación de las personas. Únicamente cuatro Estados Miembros habían aplicado el protocolo para posibilitar la libre circulación de las personas entre los países de la región, y faltaba voluntad política por parte de los legisladores de los demás Estados Miembros para hacerlo efectivo. Se habían constatado avances entre los Estados Miembros de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) en materia de cooperación regional. En palabras de Berhane Gebre-Christos (Etiopía), “Etiopía se ha visto beneficiada por la política migratoria regional de la IGAD, su evaluación del estado de la cuestión de la gobernanza de la migración a nivel regional y sus mecanismos de coordinación interestatal”. Gordon Kihalangwa (Kenya) también habló de cómo la IGAD había contribuido a fomentar una mayor coordinación entre su país y las organizaciones de la sociedad civil, entre otras cosas, por cuanto se refería a la creación de un mecanismo nacional de coordinación. Khadijetou Mbareck Fall (Mauritania) señaló no obstante el coste financiero de la cooperación regional y observó que el nuevo centro de fomento de capacidades de la Unión Africana en República Unida de Tanzania necesitaba una mayor

¹⁰ Para más información sobre el Plan de Acción de La Valeta y la Cumbre de Malta, véase: www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf y www.icmc.net/newsroom/news-and-statements/civil-society-statements-senior-officials-meeting-valletta.

financiación. También creía necesario crear un fondo mundial para migraciones que permitiera responder a las necesidades de emergencia de los migrantes.

Derechos humanos y cooperación internacional

Un tema constante durante todo el debate fue la necesidad de otorgar un lugar preponderante a la protección de los migrantes en las iniciativas encaminadas a fomentar la cooperación internacional. Tal como indicó Edward Hobart (Reino Unido), la cooperación entre los países era necesaria para reducir las vulnerabilidades de los migrantes. Mehmet Samsar (Turquía) agregó: “El pacto mundial debería definirse en torno a una sólida perspectiva de derechos humanos. Debemos defender los derechos humanos de los migrantes y los refugiados, especialmente ante el aumento de la xenofobia, la discriminación y el rechazo a los migrantes. A sabiendas de que el extremismo de derechas puede influir en esa radicalización, también debemos estudiar vías para luchar contra los prejuicios y la estigmatización social, a fin de promover la tolerancia y el respeto de todos los migrantes”.

El derecho internacional tenía gran importancia en ese proceso. Tal como señaló la delegación del CICR, “Las consideraciones primordiales han de ser las necesidades de protección de los migrantes, y las medidas adoptadas por los Estados deben estar respaldadas por el derecho internacional”. Igualmente, Maria Pia Belloni Mignatti (Comité de ONG sobre Migración) se remitió a lo enunciado en la Declaración de Nueva York sobre la protección y la asistencia a los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, con especial atención a mujeres y niños¹¹. De hecho, durante los talleres, varios representantes de la sociedad civil (así como la representación de la Santa Sede) destacaron la importancia del pacto mundial sobre migración como medio para mejorar la protección de los menores no acompañados, idea que contó con el apoyo de los representantes de la Comisión Católica Internacional de Migración, el CICR y Caritas Internationalis.

¹¹ Véase el párrafo 32 de la Declaración de Nueva York.

Algunos participantes de la sociedad civil encontraron preocupante que la Constitución de la OIM no comprendiera un mandato de protección. Maria Pia Belloni Mignatti (Comité de ONG sobre Migración) recomendó lo siguiente: “Habría que encomendar a la OIM una función oficial de protección de los derechos humanos, y se debería mencionar el marco de derechos humanos de las Naciones Unidas en su Constitución. De ese modo, la OIM podría evaluar sus políticas y prácticas remitiéndose a un marco normativo claro y vinculante, para así garantizar que todos los proyectos llevados a cabo por la OIM con la financiación de los Estados se negociasen con arreglo a dicho marco”. El Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes y algunas instituciones académicas que habían asistido a la Reunión del Consejo de la OIM en calidad de observadores también recomendaron revisar la Constitución.

Responsabilidad compartida, coordinación y cooperación

También se abordó el concepto de “responsabilidad compartida” en materia de migración. Riaz Hamidullah (Alto Comisionado de Bangladesh en Sri Lanka) consideró que era preciso puntualizar la interpretación colectiva de “responsabilidad compartida”. En el primer taller, solicitó proseguir el diálogo sobre el tema con la participación de los agentes de desarrollo y finanzas públicas. Luigi Maria Vignali (Italia) dijo que su país había incorporado una interpretación de las causas de la migración en su política. Italia había centrado su estrategia migratoria en dos principios: “el principio de la responsabilidad compartida en la gestión de los flujos migratorios y el principio de la colaboración entre los países de origen, de tránsito y de destino, a fin de eliminar las causas profundas de la migración”. Tener en cuenta esas causas hacía posible adoptar un enfoque integral de la gestión de la migración y permitía contemplar todas las fases del proceso migratorio.

Margaret Pollack (Estados Unidos de América) resaltó que los países de origen, de destino y de tránsito tenían la responsabilidad compartida de frenar la migración irregular, y el pacto mundial

sobre migración ofrecía a los países la oportunidad de intercambiar mejores prácticas sobre el tema.

Javier Darío Higuera (Colombia) destacó que no convenía hablar de responsabilidades compartidas, puesto que a menudo la carga recaía en los países de origen, sino de oportunidades compartidas, y que había que “centrarse en la cooperación, no en la responsabilidad compartida”. Los países de destino tenían una enorme responsabilidad y necesitaban recursos financieros, pero los países de origen también tenían responsabilidades y se hacían cargo de ello.

Carlos Arturo López Damm (Ecuador) observó que el pacto mundial sobre migración únicamente podría aprobarse con el apoyo de la comunidad internacional. Había que fortalecer las relaciones entre los países de origen, de tránsito y de destino. El Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo había trabajado sobre el tema de la responsabilidad compartida y convendría estudiar la labor en él realizada.

En opinión de Daniela Núñez Pares (México), la salud era una responsabilidad compartida entre los gobiernos y los migrantes y entre los gobiernos de los países de origen y de destino.

El delegado de Filipinas (en su intervención en sala) observó que había que granjearse el respaldo político de los Estados Miembros para velar por el cumplimiento de los compromisos ya adquiridos. A su juicio, los migrantes eran una responsabilidad compartida, y preguntó al panel si estaba de acuerdo. Ola Henrikson (Suecia) respondió que, si un migrante estaba en Suecia, sin duda era responsabilidad de Suecia velar por sus derechos. No obstante, la responsabilidad de proteger a las personas incumbía a todos los países, incluidos los países de origen.

Se examinó en particular la responsabilidad compartida en el contexto de las iniciativas de lucha contra la trata y el tráfico. Por ejemplo, la representación de Myanmar (en su intervención en sala) observó que el tráfico y la trata de personas eran temas que afectaban directamente al pacto mundial sobre migración. Por ello, convenía reflexionar sobre posibles vías para eliminar dichos

fenómenos y aumentar la capacidad de los Estados Miembros para sostener una migración segura y ordenada. Las fuerzas de la ley de los países de origen y de destino debían coordinarse a fin de proteger los derechos de los migrantes. Las ONG debían contribuir a las iniciativas de ayuda a los migrantes en situaciones de vulnerabilidad.

Toma de decisiones con base empírica

Tanto el pacto mundial como el proceso consultivo que culminaría con su aprobación debían destacar la importancia de las constataciones empíricas y en especial la recopilación y el análisis de datos de manera integral, sistemática y a largo plazo. Era necesario aprovechar las investigaciones y datos fiables con miras a fundamentar las políticas y luchar contra los estereotipos negativos de la migración. En ese sentido, varios representantes observaron que el Centro de Análisis de Datos Mundiales sobre la Migración de la OIM ofrecía gran cantidad de datos y análisis sobre la migración que podían utilizar los Estados Miembros para fundamentar sus políticas. Además, había mucha información sobre la migración que se podía utilizar, como el reciente informe de la McKinsey Global Initiative sobre las personas en movimiento y la incidencia y oportunidades de la migración a escala mundial (*People on the Move: Global Migration's Impact and Opportunity*). Las delegaciones de Suecia y Australia solicitaron la creación de un mecanismo normalizado para recopilar datos sobre la movilidad humana. Asimismo, Juan José Gómez Camacho (México) dijo: “Debemos negociar partiendo de la realidad, de constataciones, datos y cifras, para así poder estar al tanto del panorama real”.

LA APLICACIÓN Y EL SEGUIMIENTO DEL PACTO MUNDIAL SOBRE MIGRACIÓN

En los talleres se hizo hincapié de manera recurrente en la necesidad de que el pacto mundial sobre migración resultase eficaz. Muchos oradores pusieron de relieve que el pacto mundial debía buscar resultados viables y una implementación eficaz en lugar de quedarse en una mera reiteración de principios. Muchos también destacaron como prioridad la definición de expectativas realistas e índices específicos para el seguimiento y la supervisión del logro de los objetivos establecidos. Si bien era demasiado pronto para tener una visión clara de los índices concretos que iban a ser necesarios, muchos oradores opinaban que esos indicadores y parámetros de referencia permitirían a los Estados Miembros y a otros interlocutores medir el progreso y los resultados alcanzados.

Mohammad Shahidul Haque (Bangladesh) describió algunos de los desafíos que se vislumbran. En primer lugar, el pacto mundial sobre migración debía abordar varias cuestiones urgentes que se habían tratado en parte en los talleres, a saber:

- No dejar a nadie atrás (migrantes vulnerables);
- Concebir nuevos e innovadores mecanismos de gobernanza de la migración;
- Velar por la paz y la estabilidad en los corredores migratorios;
- Implementar marcos normativos, y
- Contar con un pacto sobre migración audaz, específico y mensurable.

Los Estados tenían que decidir además qué forma adoptaría el pacto negociado. El orador citó cuatro posibles modelos: a) un convenio sobre migración (vinculante); b) un conjunto de principios rectores y directrices (no vinculantes); c) un conjunto de compromisos con objetivos concretos (como la Agenda para el Desarrollo Sostenible), o d) un instrumento como el Acuerdo de París sobre el cambio climático, que incluyese compromisos vinculantes y voluntarios.

Al parecer, la mayor parte de los Estados Miembros eran más partidarios de reforzar la aplicación de los marcos existentes que de promulgar un nuevo convenio. Una observación recurrente fue que no hacía falta establecer nuevos instrumentos internacionales. La representación de Dinamarca (en sala) observó que ya se disponía de las normas de derechos humanos necesarias, pero que faltaba aplicarlas de manera efectiva. Edward Hobart (Reino Unido) encontró necesario velar por una mayor observancia de los derechos de todas las personas, incluidos los migrantes. La delegación de Colombia (en su intervención en sala) observó que la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios de 1990 estaba pendiente de ratificación por parte de los países de destino. El pacto mundial sobre migración debía contener compromisos claros por parte de los Estados Miembros y las organizaciones internacionales. Otros representantes, en sus intervenciones en sala, indicaron que los marcos existentes bastaban (Etiopía), solicitaron coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas, así como enfoques gubernamentales integrales basados en las normas existentes (Suecia) e indicaron que lo que esperaban del pacto mundial sobre migración eran directrices no vinculantes e ideas prácticas (Reino Unido). También hubo un acuerdo en cuanto al contenido del pacto mundial sobre migración: en lugar de crear nuevas normas o marcos, había que velar por una mayor implementación de los marcos de protección de los migrantes ya existentes. Según la representación de los Estados Unidos de América (en sala), el pacto mundial debía proponer medidas prácticas en lugar de estructuras, foros o fondos nuevos, y apoyar los mecanismos existentes. Hacían falta sugerencias y medidas prácticas para reafirmar los derechos humanos de los migrantes en la política y en la práctica. En ese sentido, las directrices de la Iniciativa MICIC eran un buen modelo. El pacto mundial sobre

migración no debía confundir a refugiados con migrantes, pero sí aclarar el cometido del ACNUR y la OIM por lo que se refería a la migración mixta. Mahboub Maalim (Secretario Ejecutivo de la IGAD) también consideró necesario velar por la aplicación de las normas vigentes. Criticó otras iniciativas, dado que la tendencia era poner en marcha un proceso y asistir a reuniones consecuentes, para que luego no ocurriese nada.

El Director General de la OIM, la Directora General Adjunta de la OIM y muchos otros oradores citaron varios marcos que podían servir de punto de partida para perfeccionar y aplicar el pacto mundial sobre migración. Tijani Mohammad (Viceministro de Relaciones Exteriores e Integración Regional de Ghana) reiteró esa idea y señaló que hacían falta marcos para poder coordinar la elaboración del pacto mundial. Riaz Hamidullah (Bangladesh) propuso usar el Informe Sutherland y la Declaración de Nueva York como fundamentos para diseñar acciones integrales. El representante de Suecia manifestó el deseo de su país de vincular el seguimiento del pacto mundial sobre migración al de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y coincidió en que el Informe Sutherland podía servir para definir compromisos prácticos y parámetros de éxito. La delegación de Filipinas (en su intervención en sala) consideró que tanto las directrices sobre los migrantes vulnerables del Grupo Mundial sobre Migración como la Iniciativa MICIC constituían maneras útiles de avanzar. Varios participantes indicaron que el Marco de Gobernanza sobre la Migración y el Índice sobre la gobernanza de la migración de la OIM eran marcos útiles para orientar la implementación y el seguimiento del pacto mundial.

Austin T. Fragomen Jr. (Mecanismo Empresarial del FMMD) observó los evidentes puntos en común entre los objetivos del pacto mundial y varios marcos de regulación de las prácticas empresariales y laborales. Según dijo, “diversas normas internacionales, como el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) de la OIT y el Sistema Internacional de Integridad en la Contratación (IRIS) de la OIM, ofrecen criterios internacionales voluntarios para una contratación ética que permitirán colmar las lagunas normativas internacionales”. Dicho de otra forma, la comunidad internacional saldría beneficiada si se aprovecharan los mecanismos existentes en lugar de tratar de

idear nuevos dispositivos. Asimismo, “el Mecanismo Empresarial prevé colaborar estrechamente con la sociedad civil para presentar un conjunto de recomendaciones consolidadas, redactadas en términos sencillos y asequibles, que incluyan parámetros y criterios de referencia adecuados para llevar un seguimiento del progreso en la consecución de los objetivos”.

Durante los talleres se citaron múltiples ejemplos de políticas de los Estados Miembros que ya reflejaban lo que probablemente fuera a incluirse en el pacto mundial sobre migración, o que al menos iban encaminadas hacia el logro de los mismos objetivos. Jürg Lauber (Suiza) dio varios ejemplos de los enfoques coherentes y holísticos adoptados por el Gobierno suizo en lo tocante a la gestión de la migración, mediante la cooperación internacional y las alianzas multilaterales a nivel nacional. Para avanzar era necesario definir un conjunto de compromisos prácticos y viables, articulado dentro de un marco multilateral basado en los derechos humanos, que contase con mecanismos y vías para llevarlos a la práctica y que ofreciera un marco para el examen y seguimiento de la implementación. Los mecanismos de cooperación a nivel regional y a otra escala –entre los Estados Miembros de origen y de destino y con la sociedad civil, el sector privado y otros interlocutores esenciales– debían ofrecer fundamentos para la elaboración del pacto mundial sobre migración y para su implementación, en particular para el examen y balance de los progresos alcanzados.

Elona Gjebrea Hoxha (Albania) explicó los diversos mecanismos que su país había puesto en marcha a fin de mejorar la gobernanza de la migración. Cabía destacar el Acuerdo de estabilización y asociación (de concierto con la Unión Europea) y una nueva política de gobernanza de la migración nacional, cuyo objetivo era fomentar los canales para una migración segura y regular, fomentar los efectos de la migración en el desarrollo y promover la aplicación de políticas en materia de inmigración (en consonancia con el pacto mundial).

Gibril Faal (Director de Gk Partners y Director Interino de la Plataforma para el Desarrollo de la Diáspora África-Europa (ADEPT)) indicó que el pacto mundial sobre migración debía incluir un conjunto de principios y compromisos y entendimientos

prácticos. Los participantes en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, hablando sobre posibles formatos del pacto mundial, decidieron que este debía contener una declaración de principios breve y reafirmar los acuerdos vigentes. La declaración de principios debía versar, ante todo, sobre los principios nuevos y los principios que debían modificarse. El pacto mundial también debía incluir compromisos de omisión, es decir, una lista de cosas que no debían hacerse bajo ningún concepto, como, por ejemplo, detener a un niño. Los compromisos generales debían ser una larga lista de tareas que los Estados Miembros y sus asociados (la sociedad civil) podían comprometerse a llevar a la práctica, como poner fin al trabajo en régimen de servidumbre, garantizar el acceso a la seguridad social en el país de origen y no relacionar a los migrantes con el terrorismo o con delitos execrables. En materia de seguimiento y rendición de cuentas, no se trataba de señalar a los países que estuvieran en falta, sino de ayudarlos a admitir que experimentaban dificultades en un determinado ámbito.

La necesidad de contar con metas e indicadores claros fue algo que citaron múltiples oradores. Robert J. Vitillo (Comisión Católica Internacional de Migración), remitiéndose a las medidas recomendadas en el Informe Sutherland, dijo que había que definir objetivos, metas e indicadores claros, pero con un calendario gradual. Propuso lo siguiente: “Podría establecerse un plazo de 2 años para las metas y objetivos más urgentes y de consecución inmediata, como una determinación más sistemática del interés superior del niño, la reforma de las prácticas de contratación de trabajadores migrantes o la creación de alternativas a la detención y el diseño de programas para una partida ordenada; el plazo sería de 5 años para objetivos más difíciles, como el retorno y la reintegración, y de 15 años para la plena realización”.

Varios miembros de la sociedad civil sugirieron como posible modelo los esfuerzos llevados a cabo en el contexto del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo para comprobar el cumplimiento de los compromisos formulados en la Declaración de Nueva York. El Civil Society Action Committee había elaborado el documento “Act Now. Respuesta y tabla de evaluación” como posible plan para el oportuno cumplimiento de dichos compromisos. Así pues, convenía establecer un comité similar para dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos

en virtud del pacto mundial sobre migración. El comité debía estar integrado por representantes de la sociedad civil, el sector privado y los migrantes.

Varios oradores dijeron que la voluntad política era fundamental para consolidar un enfoque colectivo de la migración, pero muchos observaron que era necesario incrementar la capacidad y los recursos operativos para el pleno cumplimiento de los compromisos sobre migración inscritos en el marco normativo internacional, en particular en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Berhane Gebre-Christos (Etiopía), por ejemplo, propuso tomar como referencia la Agenda 2030 y la Agenda de Acción de Addis Abeba a la hora de plantearse “el costo financiero y social de la contratación poco ética y el abaratamiento de los costos de transferencia de las remesas”.

En cuanto a la ejecución de las medidas dimanantes del pacto mundial sobre migración, varios oradores [Marruecos, Emiratos Árabes Unidos y Sri Lanka] observaron además que era preciso determinar, previo debate, cuáles debían ser los mecanismos de seguimiento y supervisión de la implementación. La representación de Marruecos pidió que uno de los principales temas de la consulta posterior al primer taller fuera el seguimiento del plan de ejecución del pacto mundial sobre migración. La representación de la IGAD planteó la cuestión de la financiación necesaria para llevar a la práctica las buenas ideas surgidas durante el proceso del pacto mundial.

RECOMENDACIONES



Taller del Diálogo Internacional sobre la Migración, 18 y 19 de abril de 2017, Nueva York.
© OIM 2017 (Fotografía: John Walder)

Se esperaba que el pacto mundial sobre migración sirviera para cumplir los siguientes objetivos: a) crear un completo marco de orientación en el ámbito de la migración internacional; b) colmar una importante laguna del sistema internacional actual; c) crear el primer acuerdo mundial integral sobre movilidad humana para guiar el enfoque de la migración de los Estados Miembros mediante un conjunto de principios y entendimientos comunes sobre la migración en todas sus dimensiones, y d) fomentar una mayor colaboración entre los Estados Miembros y los interlocutores competentes en materia de migración internacional. Los dos talleres del Diálogo Internacional sobre la Migración ofrecieron multitud de recomendaciones acerca del camino a

seguir en relación con esas cuestiones durante las negociaciones sobre el pacto mundial. Las recomendaciones se dividen en dos grupos: las que versan sobre el proceso del pacto mundial y las que tienen que ver con los grandes temas de debate.

Recomendaciones relativas al proceso del pacto mundial

Aprovechar los marcos y procesos existentes. Un mensaje constante del Diálogo Internacional sobre la Migración fue que no hacía falta reinventar la rueda para formular el pacto mundial sobre migración. Buena parte del derecho internacional vigente se aplicaba a los migrantes. Algunos instrumentos trataban específicamente sobre la migración, como los convenios de la OIT sobre los trabajadores migrantes y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios de 1990; otros eran instrumentos básicos de derechos humanos que se aplicaban a todas las personas, independientemente de su ciudadanía o situación migratoria, y estaban también los que se podían aplicar por analogía para asistir a los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, como la Agenda de la Iniciativa Nansen y los principios, directrices y prácticas efectivas de la Iniciativa MICIC. Entre los procesos que inspiraban el pacto mundial sobre migración estaban la Iniciativa de Berna, la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, la labor de los Procesos Consultivos Regionales, el Diálogo Internacional sobre la Migración de la OIM y el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo. Varios oradores mencionaron también el Marco de Gobernanza sobre la Migración de la OIM, el Informe Sutherland, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre el cambio climático y el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres como importantes fundamentos que establecían unos criterios de referencia ambiciosos para el pacto mundial. En vez de elaborar nuevos marcos normativos, había que centrarse en cumplir los compromisos existentes.

Establecer prioridades de cara al pacto mundial sobre migración. La Declaración de Nueva York definía 24 temas que se podían abordar en el pacto mundial sobre migración. Para muchos, otorgar a todos ellos la misma atención iría en detrimento de los

temas más importantes en los que había llegar a un acuerdo. No obstante, tal como dijo Ahmed Hussen (Canadá), el pacto mundial sobre migración “debería incluir objetivos a largo y a corto plazo”. Él y otros oradores eran de la opinión de que “lo primero debería ser alentar a más países a adoptar un enfoque integral y planificado de la migración. Habría que comenzar por los marcos ya existentes, como el Marco de Gobernanza sobre la Migración, y avanzar a partir de ahí”. También hubo un gran consenso en cuanto a que el pacto mundial sobre migración debía velar ante todo por la protección de los derechos de los migrantes, especialmente de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, tanto en los países de origen, de tránsito y de destino, así como tras el retorno. El pacto mundial sobre migración también representaba una gran oportunidad para mejorar las políticas nacionales mediante la promoción de un enfoque integral del gobierno y la sociedad en la gestión de los movimientos transfronterizos de personas. Por último, también hubo un acuerdo en cuanto a que mejorar la cooperación internacional debía ser una prioridad de primer orden del pacto mundial sobre migración.

Definir la terminología. Durante los talleres, distintos representantes señalaron que era preciso aclarar la terminología migratoria. Varios Estados Miembros [México, Colombia, Sudáfrica y Kenya] expresaron la necesidad de utilizar una terminología común y convenida en el pacto mundial sobre migración. El lenguaje empleado para hablar de la migración se hallaba impregnado de emociones negativas y se asociaba con representaciones erróneas. Las negociaciones relativas al pacto mundial sobre migración debían basarse en una descripción certera de la migración, complementada por datos fiables, que no estuviera influida por estereotipos negativos. Muchos participantes abogaron por hablar sistemáticamente de migración “regular” e “irregular” en lugar de “legal” e “ilegal”, puesto que esta última opción conllevaba un “enfoque punitivo”. Otros indicaron que ninguna persona podía considerarse ilegal, y que el uso de aquella terminología reforzaba los estereotipos negativos sobre los migrantes, con efectos reales sobre el trato que estos recibían y sus derechos. Los participantes también destacaron que era preciso evitar toda confusión entre refugiados y migrantes. La figura del refugiado estaba definida y tenía varios derechos concretos asociados en virtud de la Convención de 1951. Las

medidas encaminadas a proteger los derechos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad no debían rebajar las protecciones para los refugiados.

Recurrir a datos e investigaciones, en particular a información sobre los beneficios de la migración, a fin de garantizar el carácter empírico del pacto mundial sobre migración. Tanto el pacto mundial sobre migración como el proceso consultivo, que culminaría con su aprobación, debían destacar la importancia de las constataciones empíricas, en especial la recopilación y el análisis de datos de manera integral, sistemática y a largo plazo. Era necesario aprovechar las investigaciones y datos fiables con miras a fundamentar las políticas y luchar contra los estereotipos negativos de la migración. Ya se disponía de muchos datos que debían usarse. El pacto mundial sobre migración debía apoyar las medidas emprendidas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, la OIM y la OCDE, entre otros, para mejorar los datos estadísticos sobre la migración internacional. También debía promover la investigación que ayudaba a los Estados Miembros y demás interlocutores a comprender mejor las repercusiones de la migración internacional. Los participantes citaron el reciente informe de la McKinsey Global Initiative, titulado *People on the Move: Global Migration's Impact and Opportunity*, y el Centro de Análisis de Datos Mundiales sobre la Migración como ejemplos de investigación y análisis ya existentes.

Seguir promoviendo y aprovechando los Procesos Consultivos Regionales y los diálogos mundiales sobre migración. Pese a su alcance global, el pacto mundial sobre migración debía afirmar el valor de las iniciativas regionales para mejorar la gestión de la migración. Muchos Estados [Albania, Azerbaiyán, Burundi, Colombia, la República Democrática del Congo, Eritrea, Kenya y Myanmar] agradecieron a la OIM la asistencia técnica brindada, así como su apoyo al diálogo regional sobre migración. Otros oradores transmitieron el deseo de sus países de que la OIM continuase apoyando los procesos regionales y transnacionales que permitían el intercambio de información y la elaboración de acuerdos de cooperación. Las delegaciones de América del Sur y África se mostraron especialmente partidarias de la continuación de los diálogos regionales sobre gestión y gobernanza de la migración. Las deliberaciones del foro multilateral de la OIM, el Diálogo

Internacional sobre la Migración, desde 2001, y las conversaciones sostenidas en el marco del FMMD (con componentes de los gobiernos y la sociedad civil) también aportaban una gran cantidad de ideas e información que podrían incorporarse en el pacto mundial sobre migración, al igual que las recomendaciones que figuraban en los documentos resultantes de la Iniciativa Nansen y la Iniciativa MICIC.

Definir un calendario claro y viable para alcanzar los objetivos del pacto mundial sobre migración. Varios participantes señalaron que se podía alinear el pacto mundial sobre migración con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en cuestión de indicadores y plazos para el logro de metas. La Comisión Católica Internacional de Migración y el Comité de ONG sobre Migración proporcionaron ejemplos específicos de parámetros propuestos a 2 años vista (la determinación del interés superior del niño), a 5 años vista (una reducción del contingente de víctimas de la trata transfronteriza del 60% con respecto a 2018) y a 12 años vista (la reducción del número de migrantes forzados). Convendría que la definición de los objetivos comunes y los plazos de consecución formasen parte del proceso de negociación.

Velar por una amplia representación de los funcionarios locales, la sociedad civil, el sector privado y los propios migrantes en la negociación del pacto mundial sobre migración. Muchos oradores respaldaron la idea de aplicar un enfoque integral de la sociedad a la gobernanza de la migración, lo cual implicaba la participación de los representantes del gobierno local, las ONG, el sector privado y los propios migrantes. Aquellas eran las entidades que solían comprender mejor los retos y las oportunidades de la migración. La participación de representantes de todos esos grupos y de los propios migrantes se consideraba una de las mayores ventajas de los talleres del Diálogo Internacional sobre la Migración. Los participantes valoraron positivamente la contribución de Austin T. Fragomen Jr. (Mecanismo Empresarial del FMMD) y algunos señalaron que otras instituciones financieras regionales e internacionales (como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) deberían estar presentes en futuras reuniones, dada la importancia de las instituciones financieras como principales agentes de desarrollo para el cumplimiento de los compromisos convenidos.

Contar con la colaboración de agentes locales con experiencia sobre el terreno para formular el pacto mundial sobre migración.

La integración de los inmigrantes, en particular, tenía lugar a nivel local. Los alcaldes y otros funcionarios locales, las organizaciones de la sociedad civil, los grupos religiosos y otras entidades locales solían estar mejor informados que nadie sobre las oportunidades y los retos que traía consigo la migración. Por ello, la representación del CICR recomendó institucionalizar la intervención de las entidades sobre el terreno (ONG, organismos internacionales y agencias gubernamentales) para sacar partido de sus conocimientos sobre las vulnerabilidades y necesidades de los migrantes. Cabía aprovechar los activos existentes de manera coordinada.

Establecer un mecanismo de seguimiento para supervisar el cumplimiento de los objetivos del pacto mundial sobre migración.

Hubo un amplio consenso en cuanto a la necesidad de introducir un seguimiento a fin de garantizar la plena implementación del pacto mundial sobre migración. Los Estados Miembros, la sociedad civil y el sector privado dejaron claro que tenían expectativas muy altas puestas en lo que describieron como un proceso sin precedentes. El pacto mundial no debía quedar en papel mojado. Los ODS, con sus objetivos, sus metas y sus indicadores, se barajaron como posible modelo para el pacto mundial. Las iniciativas emprendidas por la Comisión Católica Internacional de Migración y por otros grupos de la sociedad civil para supervisar el cumplimiento de la Declaración de Nueva York podían ser otro modelo. Aunque había algunas diferencias de opinión sobre si convenía crear nuevos mecanismos de financiación en apoyo del pacto mundial, varios oradores observaron que, sin esa financiación, a los países más pobres les resultaría difícil cumplir el pacto. Berenice Valdez Rivera (IMUMI), por ejemplo, declaró: “El pacto mundial debe ofrecer suficientes elementos para que todos los países de una región puedan adoptarlos en sus políticas, incluida una financiación para su implementación en la planificación y presupuestación de programas de cada país”. Esa financiación también permitiría incluir a la sociedad civil y a las comunidades migrantes en los procesos de toma de decisiones para implementar y evaluar los programas (no solo como invitados, sino como entidades responsables).

Recomendaciones sobre cuestiones de fondo

Reforzar la cooperación internacional. Si bien se había constatado un notable progreso de los mecanismos de consulta sobre migración a nivel bilateral, regional y mundial, hubo un amplio consenso en cuanto a la necesidad de seguir reforzando ese tipo de mecanismos. Los participantes aplaudieron unánimemente el ingreso de la OIM en el sistema de las Naciones Unidas y valoraron su iniciativa a la hora de ayudar a los Estados Miembros y a la Representante Especial del Secretario General sobre la Migración Internacional en el proceso de elaboración del pacto mundial sobre migración. En el debate se confirmaron los principales objetivos de la cooperación internacional descritos por el Director General de la OIM: “Hay que tener presentes a todos los actores y contar con su participación: ello incluye a los gobiernos nacionales y locales, los múltiples ministerios, la sociedad civil, el sector privado, las organizaciones de migrantes y la diáspora, el mundo académico, los medios de comunicación, etc. Además, es preciso reconocer las obligaciones de todos los actores y los compromisos que se les exigen a todos ellos en el ámbito de la migración internacional”. En sus palabras finales en el primer taller, la Directora General Adjunta de la OIM resumió el principal cometido de la comunidad internacional en los años venideros: “Validar y adoptar medidas concretas a fin de garantizar el cumplimiento efectivo de los marcos normativos existentes, en particular para lograr objetivos comunes de cooperación internacional. La elaboración de mecanismos voluntarios y específicos no vinculantes para promover una gobernanza de la migración más eficaz en esferas concretas ha de facilitar el logro de esos objetivos”.

Afirmar los beneficios de la migración. Un tema recurrente en los talleres fue la necesidad de pasar de una retórica y una percepción pública consideradas “tóxicas” por algunos a otras que dieran a conocer los beneficios de la migración para las comunidades de destino y de origen. Los participantes encontraron preocupante el aumento de la xenofobia y se remitieron a la enérgica condena formulada en la Declaración de Nueva York de “los actos y las manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia contra los refugiados y

los migrantes, así como los estereotipos que se les suelen aplicar, especialmente los basados en la religión o las creencias” (artículo 14). Sin una mayor conciencia de los beneficios de la migración, sería difícil contrarrestar los miedos e inquietudes de la gente en relación con los recién llegados. Una importante función de varias entidades entre las que estaba la OIM era recabar y divulgar información a través de los medios de comunicación y otras vías acerca de las ventajas que tenía para la economía, la sociedad, la seguridad y la cultura una migración segura, ordenada y regular. La colaboración con el mundo académico y los centros de investigación contribuiría al desempeño de esa tarea.

Apoyar los enfoques integrales de la sociedad y el gobierno en lo relativo a la gestión de la migración. Hubo un consenso mayoritario en cuanto al valor de una estrategia de base amplia para lograr la participación de todas las partes interesadas en la formulación y la implementación de las políticas migratorias. Los citados enfoques no solo servían para enriquecer las aportaciones en procesos como el del pacto mundial sobre migración. Eran esenciales para poder contar con la pericia, los conocimientos y el acuerdo estratégico de quienes probablemente fueran a verse afectados por las decisiones de política migratoria. Tal era el caso en los países de origen, de tránsito y de destino. La intervención de una amplia variedad de participantes resultaba imprescindible a nivel nacional para evitar que las decisiones se tomaran desde la perspectiva limitada de un único ministerio o un conjunto de protagonistas, pasando por alto importantes consecuencias u oportunidades que pudieran resultar evidentes para otros.

Mejorar la protección de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad y de aquellos con vulnerabilidades inherentes como los menores no acompañados. El debate analizó posibles vías para reducir las vulnerabilidades situacionales y preexistentes que ponían en peligro la vida y el bienestar de los migrantes. Los participantes destacaron que no había una única solución para la vulnerabilidad de los migrantes, puesto que las situaciones dañinas variaban y en algunos casos eran de tipo estructural, como un nivel elevado de pobreza, deterioro ambiental, conflicto o represión. De ahí las palabras de Hisham Badr (Egipto), según el cual “el pacto mundial debería orientarse en función de varios de los siguientes parámetros:

- La migración debería gestionarse desde un enfoque holístico e integral que permitiera analizar las causas profundas de la migración forzada e irregular.
- La migración era un fenómeno complejo que no podía solucionarse únicamente con medidas de seguridad; era preciso replantear cómo puede lograrse el desarrollo y qué papel correspondía a la comunidad internacional en ese sentido.
- La apertura de vías regulares para una migración segura y ordenada debería someterse a un debate franco y objetivo.
- En lo posible, cabe evitar, aquellas cuestiones que podrían ser motivo de controversia y conflicto y que terminarían por generar una fragmentación y fomentarían la división”.

Vincular las propuestas del pacto mundial sobre migración relativas a la vulnerabilidad de los migrantes a los ODS era un paso en la dirección correcta, ya que los ODS respondían a muchas de esas fuerzas estructurales. Quizá hubiera que hacer concesiones para mejorar la protección. Gregory Maniatis (Fundaciones de la Sociedad Abierta), por ejemplo, dijo: “A fin de satisfacer los intereses de todas las partes, es probable que el pacto mundial sobre migración tenga que compaginar grandes oportunidades para los movimientos legales con una cooperación en materia de inmigración y retorno y un apoyo financiero a las capacidades de desarrollo y gobernanza de los países de origen”.

Eran varios los compromisos a tener en cuenta en lo tocante a los niños, en particular por cuanto se refería a los menores no acompañados con vulnerabilidades inherentes:

- Compromiso de adoptar medidas para evitar la separación de familiares;
- Compromiso de adoptar medidas para evitar y minimizar los desplazamientos forzosos;
- Compromiso de velar por erradicar las detenciones de niños de conformidad con el principio del interés superior del niño;

- Compromiso de elaborar y aplicar directrices estatales que tengan en cuenta los factores del género y la edad a fin de proteger a los migrantes en situaciones de vulnerabilidad.

Canales adecuados para una migración regular. Los participantes subrayaron que una migración segura, ordenada y regular pasaba por la creación y el fácil acceso a canales que hicieran posible una migración regular por motivos de estudio, familiares y de trabajo a todos los niveles de competencia, y con fines humanitarios. Si bien las cifras y las estructuras concretas eran algo que los Estados Miembros deberían determinar en función de sus necesidades y procesos nacionales, había una gran probabilidad de que se pudieran lograr en la práctica mediante una cooperación concreta a nivel regional e internacional.

ORDEN DEL DÍA FINAL

Primer taller

18 y 19 de abril de 2017

Sede de las Naciones Unidas, Nueva York



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración

Diálogo Internacional sobre la Migración 2017

**FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL Y LA GOBERNANZA
DE LA MIGRACIÓN CON MIRAS A LA APROBACIÓN
DE UN PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN
SEGURA, ORDENADA Y REGULAR EN 2018**

Primer taller, 18 y 19 de abril de 2017
Sede de las Naciones Unidas, Nueva York

ORDEN DEL DÍA FINAL

PRIMER DÍA	
10.00 - 11.30	Sesión inaugural
	<ul style="list-style-type: none">• William Lacy Swing, Director General de la Organización Internacional para las Migraciones (<i>discurso inaugural</i>)• Louise Arbour, Representante Especial del Secretario General para la Migración Internacional
11.30 - 13.00	Panel 1 - Aplicación de los ODS y otros marcos importantes: contribución del pacto mundial sobre migración al cumplimiento de los compromisos asumidos
	<p>Dada su preponderancia en la agenda política internacional, la migración se ha convertido en una temática recurrente en muchos de los marcos mundiales adoptados por los Estados Miembros en los últimos años. También ocupa un lugar central en incontables instrumentos de derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Aun así, pese a toda la atención que recibe la migración, se observan numerosas deficiencias en el modo en que se afronta este fenómeno. Concretamente, el cumplimiento de los compromisos relacionados con la migración entraña la necesidad de optimizar la capacidad operativa y los recursos. Este panel brindará a los participantes la oportunidad de examinar cómo se incorpora</p>

la migración en los principales marcos que abordan los aspectos de la migración relacionados con el desarrollo, la labor humanitaria y los derechos humanos; reconocer los vacíos de cobertura en los diversos programas; y definir el modo en que el pacto mundial sobre migración puede subsanar esas deficiencias y poner en práctica, de alguna manera, los compromisos asumidos hasta la fecha.

Moderador: William Lacy Swing, Director General de la Organización Internacional para las Migraciones

Oradores:

- **Ahmed Hussen**, Ministro de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía, Canadá
- **Isata Kabia**, Segunda Ministra de Estado, Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional, Sierra Leona
- **Juan José Gómez Camacho**, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas, Co-facilitador de la consultas y negociaciones intergubernamentales sobre el pacto mundial sobre migración
- **Robert J. Vitillo**, Mons., Secretario General, Comisión Católica Internacional de Migración
- **Gregory Maniatis**, Codirector, Columbia Global Policy Initiative, International Migration Project, Asesor Superior, Fundaciones de la Sociedad Abierta

A efectos de orientar los debates, se proponen las siguientes preguntas:

- ¿Cómo han incorporado los gobiernos las dimensiones de la migración abordadas por los principales marcos para el desarrollo, en particular los ODS, en sus políticas y programas nacionales?
- ¿Qué prácticas óptimas se han aplicado para hacer frente a los costos sociales y de otra índole que entraña la migración y facilitar medios que permitan maximizar los efectos positivos de la migración para los migrantes, sus familias y sus comunidades (fomento de la contratación ética; establecimiento de medios que permitan una transferencia más económica, rápida y segura de remesas, tanto en los países de origen como de acogida; creación de condiciones propicias para el intercambio de conocimientos y competencias; facilitación del acceso de los migrantes a la salud y la educación; empoderamiento de género, etc.)?
- ¿Cuáles son las dificultades que entorpecen la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien encauzadas? ¿Cómo puede el pacto mundial sobre migración contribuir a salvar estas dificultades y apoyar el proceso de aplicación de los ODS?

13.00 - 15.00	Pausa
15.00 - 16.30	Panel 2 - El pacto mundial sobre migración como instrumento de gobernanza de la migración y la función de los interlocutores mundiales y regionales
	<p>En la Declaración de Nueva York se plantea el objetivo de crear un pacto mundial sobre migración (en lo sucesivo, “pacto”) como una contribución importante para la gobernanza mundial de la migración y la coordinación de las actividades emprendidas entre Estados y otros interesados en la materia. El pacto ofrecería un marco global integral a efectos de una mayor colaboración en todas las esferas que atañen a la migración internacional, entre ellas la labor humanitaria, el desarrollo y los derechos humanos. En este panel se explorarán los medios para adecuar, a nivel mundial y regional, la gobernanza y la coordinación en el ámbito de la migración internacional. Se prestará particular atención al fortalecimiento de las capacidades de los Estados en materia de gobernanza de la migración, de modo que puedan responder a los retos pluridimensionales de la movilidad humana. Entre estos retos, cabe señalar algunos de los más complejos, a saber: la protección de los migrantes en situación de riesgo, la facilitación de la migración laboral, y la organización del retorno y la reintegración de los migrantes, de conformidad con las normas internacionales.</p> <p>En el panel también se estudiarán medios para fomentar la coherencia dentro de los distintos niveles de gobernanza y entre ellos, así como para incorporar la función de los interlocutores internacionales y regionales en los marcos de gobernanza de la migración.</p> <p>Moderador: El Habib Nadir, Secretario General del Ministerio encargado de los Marroquíes Residentes en el Extranjero y de los Asuntos Migratorios, Marruecos</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Luigi Maria Vignali, Director Principal de Asuntos Migratorios, Ministerio de Relaciones Exteriores, Italia • Paddy Torsney, Observador Permanente de la Unión Interparlamentaria (UIP) ante las Naciones Unidas • Ildegarde Niyonzima, Directora General de Inspección Diplomática, Diáspora y Comunicación , Burundi • Alex Zalami, Asesor del Ministro, Ministerio de Recursos Humanos y Emiraticación, Emiratos Árabes Unidos <p>A efectos de orientar los debates, se proponen las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Entendemos todos lo mismo al hablar de “gobernanza de la migración”? ¿Cuáles son los diversos aspectos de la gobernanza y cómo pueden abordarse en un pacto mundial?

	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo puede el pacto contribuir a reforzar la cooperación internacional y regional • y la gobernanza de la migración en todas sus dimensiones, a saber, las fronteras, el tránsito, la entrada, el retorno, la readmisión, la integración y la reintegración? • ¿En qué modo puede el pacto contribuir a definir las funciones y responsabilidades • de los países de origen, tránsito y destino, a promover el diálogo y a abordar de manera integral las causas de la migración regular e irregular? • ¿De qué manera pueden los foros regionales e internacionales facilitar el diálogo intrarregional a efectos de crear marcos coherentes y eficaces, por ejemplo para luchar contra la trata de personas y ampliar las vías regulares de migración?
16.30 - 18.00	Panel 3 - Consecución de un enfoque gubernamental integral en materia de migración: perspectivas nacionales y locales
	<p>Las leyes y políticas que afectan la circulación de personas no se circunscriben a una sola cuestión; también abarcan las dimensiones económicas, sociales, ambientales y humanitarias inherentes a este fenómeno. Por otra parte, la migración tiene mayores repercusiones en el plano local. Por lo tanto, es preciso lograr la participación de todas las instancias de gubernamentales, desde el nivel nacional hasta el local, así como a todos los ministerios que tengan responsabilidades en relación con la circulación de personas. En este panel se examinarán los enfoques gubernamentales integrales de la gobernanza de la migración, se evaluarán los diversos mecanismos institucionales establecidos en determinados países y el modo en que estos interactúan, y se estudiarán medios para incorporar la gobernanza de la migración en los planos nacional y local.</p> <p>Moderadora: Sarah Cliffe, Directora, Center on International Cooperation (CIC), Universidad de Nueva York</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elona Gjebrea Hoxha, Viceministra, Ministerio de Asuntos Internos, Albania • Francisco Hagó, Viceministro de Movilidad Humana, Ecuador • Berhane Gebre-Christos, Enviado Especial para Asuntos Regionales, Oficina del Primer Ministro, Etiopía • Bart Somers, Alcalde de la ciudad de Malinas, Bélgica <p>A efectos de orientar los debates, se proponen las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué mecanismos institucionales se han establecido a nivel nacional y local para gestionar la migración y el modo en que estos interactúan?

	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo adecuar los marcos jurídicos relativos a la migración a escala nacional y la coherencia y coordinación horizontales en los Estados? ¿Qué medidas se han tomado para fortalecer las capacidades en materia de gobernanza? • En el proceso de elaboración de un pacto mundial, ¿qué enseñanzas se podrían extraer del examen de los distintos enfoques? ¿En qué ámbitos se obtuvieron buenos resultados? ¿De qué manera cabría consolidar esas prácticas óptimas? • ¿Cómo puede aplicarse el pacto mundial para promover un enfoque gubernamental integral de la gobernanza de la migración?
--	--

SEGUNDO DÍA	
10.00 - 11.30	Panel 4 – Consolidación desde la base: promover un enfoque integral de la sociedad para una gobernanza adecuada de la migración
	<p>La buena gobernanza de la migración requiere la intervención y contribución de interesados clave que participen en la gestión de las realidades cotidianas de la migración o estén personalmente afectados por la migración. Dado que el pacto también brinda la oportunidad de enmarcar correctamente la perspectiva de la migración y de modificar la retórica a menudo distorsionada sobre este fenómeno, es vital que las realidades migratorias se reflejen de manera fidedigna en el conjunto de principios, compromisos y entendimientos comunes sobre migración que la comunidad internacional pretende concertar. En este panel se explorarán medios para asegurar que la perspectiva de los interesados, ya se trate de instituciones locales o la sociedad civil, pasando por el sector privado, las diásporas, los migrantes, las sociedades de origen y de acogida, las escuelas y los círculos académicos, se tenga debidamente en cuenta durante todo el proceso de elaboración, así como en las fases posteriores de implementación del pacto. En el panel se intentará definir el papel de esos interlocutores en el proceso de elaboración del pacto, y las contribuciones que se espera de ellos.</p> <p>Moderador: Ashley William Gois, Coordinador Regional, Foro de Migrantes en Asia</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carmen Muñoz Quesada, Viceministra de Gobernación y Policía, Costa Rica • Firudin Nabiyev, Jefe, Servicio Nacional de Migración, República de Azerbaiyán

	<ul style="list-style-type: none"> • Hisham Badr, Viceministro para Asuntos Multilaterales y Asuntos de Seguridad Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Egipto • Gordon Kihlangwa, Cmdt. Gral. (retirado), Director, Departamento de Servicios de Inmigración, Ministerio del Interior y de Coordinación del Gobierno Nacional, Kenya <p>A efectos de orientar los debates, se proponen las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo deben organizarse la sociedad civil y otros agentes pertinentes para contribuir a la formulación de políticas migratorias y a su aplicación? • Habida cuenta de la función del sector privado y la sociedad civil en la gestión de las repercusiones cotidianas de la migración, ¿cómo pueden los gobiernos colaborar con esos grupos en aras de una migración bien gestionada? • Tras la adopción del pacto, ¿qué papel desempeñarán esos agentes en la tarea de ayudar a los Estados a cumplir sus compromisos?
11.30 - 13.00	Panel 5 – El pacto mundial sobre migración: una oportunidad para aunar los esfuerzos de la comunidad internacional
	<p>Para que los compromisos internacionales se traduzcan en una asistencia concreta a las personas que la necesitan, las organizaciones internacionales deben ayudar a los Estados a consolidar sus actividades de respuesta y de cooperación. Para ello, es preciso reforzar el papel de liderazgo y las capacidades de las Naciones Unidas en el ámbito de la migración. Conforme a lo señalado en el informe del ex Representante Especial del Secretario General, Sr. Peter Sutherland, las organizaciones deben fomentar sus actividades de cooperación en cinco esferas fundamentales para mejorar su desempeño.</p> <p>En concreto, deben: 1) anticiparse y responder con rapidez a los desplazamientos durante una crisis; 2) transmitir mensajes políticos coherentes; 3) apoyar y vigilar la implementación de los compromisos enunciados en los ODS; 4) apoyar el desarrollo del derecho no vinculante y la formulación de normas comunes; y 5) tratar de concertar nuevos tratados sobre cuestiones específicas. Este panel tiene por objeto transformar estas temáticas en aspectos prácticos que puedan ser objeto de medidas, y propiciar el intercambio de prácticas óptimas ya existentes en estas esferas.</p> <p>Moderador: Götz Schmidt-Bremme, Embajador y Copresidente del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo 2017-2018, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores, Alemania</p>

	<p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mehmet Samsar, Director General de Asuntos Consulares, Ministerio de Relaciones Exteriores, Turquía • James Cockayne, Jefe de la Oficina de la Universidad de las Naciones Unidas antes las Naciones Unidas, Representante del Presidente del Grupo Mundial sobre Migración (GMM), Nueva York • Thomas Gass, Subsecretario General de Coordinación de Políticas y Asuntos Interinstitucionales, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES) • Maria Pia Belloni Mignatti, Organización Mundial para la Educación Preescolar, Presidenta del Comité de ONG sobre Migración <p>A efectos de orientar los debates, se proponen las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo propiciar una mayor coherencia en todo el sistema (colaboración de las Naciones Unidas con instituciones financieras internacionales y el sector privado e interacción con la sociedad civil, los migrantes y los gobiernos nacionales)? • ¿Cómo pueden las organizaciones internacionales ayudar a los Estados Miembros a llegar a un verdadero consenso con miras al establecimiento de un pacto mundial? • ¿Cuál es la mejor forma de aprovechar los procesos, los mecanismos y las iniciativas existentes en el ámbito de la migración? • En la resolución sobre las modalidades se pide a la OIM que preste servicio conjuntamente a las negociaciones y al proceso preparatorio para elaborar el pacto mundial, facilitando los conocimientos técnicos y normativos necesarios. ¿Qué recomendaciones concretas cabría formular a la OIM para ayudarla a desempeñar su función y maximizar su labor de asistencia a los Estados Miembros en el proceso preparatorio para el pacto?
13.00 - 15.00	Pausa

15.00 - 16.30	Panel 6 – Aplicación del pacto mundial sobre migración: mecanismos de cooperación y seguimiento existentes y previstos
	<p>El pacto no deberá limitarse a reiterar las obligaciones y los principios relacionados con la migración internacional; más bien, deberá proponer compromisos realistas y ofrecer medios para ponerlos en práctica, así como un marco para el seguimiento y la evaluación de su aplicación. Este panel se centrará en los mecanismos de cooperación necesarios para la aplicación del pacto, así como en los mecanismos de evaluación de los avances realizados hacia el cumplimiento de los compromisos consignados en él, de modo que los Estados Miembros puedan seguir de cerca, a mediano y largo plazo, los objetivos que no se hayan alcanzado.</p> <p>En el debate también se examinarán los instrumentos requeridos para financiar el fomento de las capacidades que exige la aplicación del pacto. Además, se tratará de definir el papel de diversas partes interesadas en las etapas venideras del proceso de creación del pacto con vistas a racionalizar las actividades y los recursos.</p> <p>Moderadora: Laura Thompson, Directora General Adjunta, Organización Internacional para las Migraciones</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jürg Lauber, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, Representante Permanente de Suiza ante las Naciones Unidas, Co- facilitador de la consultas y negociaciones intergubernamentales sobre el pacto mundial sobre migración • M. Riaz Hamidullah, Alto Comisionado de Bangladesh en Sri Lanka • Margaret Pollack, Subsecretaria Adjunta en Funciones, Oficina de Población, Refugiados y Migración, Departamento de Estado de los Estados Unidos • Berenice Valdez Rivera, Coordinadora de Políticas Públicas, Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), México • Austin T. Fragomen Jr., Presidente, Mecanismo Empresarial del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo <p>A efectos de orientar los debates, se proponen las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué mecanismos facilitan la cooperación en el ámbito de la migración? ¿Qué mecanismos convendría concebir? • ¿Qué medidas se han adoptado para reforzar la “cooperación a nivel nacional, regional e internacional sobre todos los aspectos de la migración”, como se prevé en la Declaración de Nueva York?

	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué deficiencias se observan en las actividades de cooperación? ¿Cómo pueden subsanarse? • Al vislumbrar el futuro, ¿cómo podemos alcanzar el consenso necesario para cooperar en ámbitos en los que actualmente no existe concertación alguna para cooperar? ¿Podrá el pacto contribuir a ello? • ¿Cómo ayudar a los países y regiones que han establecido sus prioridades en consonancia con los objetivos de la Agenda 2030 y el pacto mundial, pero carecen de los recursos y las competencias necesarios para llevarlos a la práctica?
16.30 - 17.00	Sesión de clausura
	<ul style="list-style-type: none"> • Peter Thomson, Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas • Amina J. Mohammed, Vicesecretaria General de las Naciones Unidas • Laura Thompson, Directora General Adjunta, Organización Internacional para las Migraciones
Final del taller	

NOTA CONCEPTUAL

Primer taller

18 y 19 de abril de 2017

Sede de las Naciones Unidas, Nueva York



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración

Diálogo Internacional sobre la Migración 2017

**FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL Y LA GOBERNANZA
DE LA MIGRACIÓN CON MIRAS A LA APROBACIÓN
DE UN PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN
SEGURA, ORDENADA Y REGULAR EN 2018**

Primer taller, 18 y 19 de abril de 2017
Sede de las Naciones Unidas, Nueva York

NOTA CONCEPTUAL

Hasta la fecha, la respuesta aportada al fenómeno mundial de la migración ha sido casi siempre inconexa. Son muchas las partes interesadas pero poca la coordinación. Nos centramos principalmente en los problemas y rara vez en las soluciones. Indudablemente, en épocas recientes, hemos conseguido encarar en mayor medida las necesidades inmediatas pero seguimos luchando para tratar de desarrollar una visión amplia y a largo plazo de cara a la movilidad humana –W.L. Swing en la Reunión del Consejo de la OIM en diciembre de 2016.

En la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de septiembre de 2016, los Estados Miembros se comprometieron, entre otras cosas, a consolidar la gobernanza mundial de la migración a través de la elaboración de un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular. El pacto mundial, que se inspira en la Agenda 2030 para el Desarrollo

Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba de la tercera Conferencia internacional sobre la financiación para el desarrollo, tiene por objeto promover la cooperación internacional sobre la migración. Su anhelo es crear un marco amplio que permita que la temática de la migración se atenga a una serie de principios y enfoques comunes y fomentar una mayor colaboración entre los Estados Miembros y demás interlocutores pertinentes en materia de migración internacional.

En las modalidades para las negociaciones intergubernamentales del pacto mundial para la migración¹ los Estados Miembros exhortaron a la OIM a que utilizara su principal foro normativo, a saber, el Diálogo Internacional sobre la Migración, para contribuir al proceso preparatorio del pacto mundial. De conformidad con ese llamamiento y habida cuenta de la función que ha desempeñado este Diálogo durante más de una década, a saber “poner a disposición de los Estados y de las organizaciones internacionales y otras instituciones un foro para el intercambio de experiencias y el fomento de la cooperación y de la coordinación de actividades relativas a cuestiones de migraciones internacionales.” (Artículo 1, párrafo 1, inciso e) de su Constitución), la OIM ha decidido consagrar el Diálogo Internacional sobre la Migración de 2017 a deliberaciones exhaustivas, con la finalidad de estimular el intercambio de opiniones entre los Estados Miembros y otros interlocutores pertinentes e identificar los elementos esenciales para el pacto mundial.

En aras de un proceso abierto, transparente e inclusivo, se convocarán dos talleres de este Diálogo, bajo el tema principal de “Fortalecimiento de la cooperación internacional y la gobernanza de la migración con miras a la adopción de un pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular en 2018”, que congregarán a todos los interlocutores pertinentes en torno a una misma mesa. Los participantes, entre los cuales figuran los representantes gubernamentales, las autoridades locales y regionales, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, los grupos de migrantes y de la diáspora, los sectores privado y académico, examinarán las perspectivas de gobernanza de la migración internacional a

¹ Véase el documento de las Naciones Unidas A/71/L.58.

escala local, nacional, regional y mundial con el fin de que ello sirva en la elaboración de un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular.

En un empeño por poner en contacto a la comunidad de Nueva York, integrada mayormente por diplomáticos y expertos, con aquella de Ginebra, que se ocupa de las cuestiones normativas referentes a la migración, se ha previsto celebrar un taller en cada localización.

El primer taller tendrá lugar en Nueva York los días 18 y 19 de abril de 2017 y abordará la cooperación internacional y la gobernanza de la migración. Este se centrará, entre otros, en la gobernanza de la migración a escala mundial, nacional, regional y local, y en los mecanismos de cooperación, con miras a identificar elementos, modelos y compromisos viables, potenciales y concretos para el pacto mundial. Las deliberaciones sobre este tema brindarán a los Estados Miembros y demás interlocutores la oportunidad de enmarcar los objetivos esenciales del pacto mundial y arraigarlos en el contexto normativo existente y en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Concretamente, el taller facilitará los intercambios sobre:

- La aplicación de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) referentes a la migración (meta 10.7 y otras relativas a la migración), incluidos los resultados de la utilización de herramientas como el Marco de Gobernanza sobre la Migración y el Índice de Gobernanza sobre la Migración;
- Los enfoques sobre la migración del conjunto de interlocutores gubernamentales y de la sociedad, que incluyan la consideración de la función de las autoridades locales, las diáspora y las comunidades de migrantes, así como el sector privado;
- La coherencia en el seno de las distintas instancias de gobernanza y entre estas;

- La consolidación de las capacidades de gobernanza migratoria para la protección de los migrantes en peligro, con el propósito de facilitar la migración laboral y de organizar el retorno y la reintegración de manera consecuente con las normas internacionales;
- Los mecanismos de cooperación y seguimiento existentes y previstos para facilitar la migración segura, ordenada y regular (incluida la consolidación de liderazgo y las capacidades de las Naciones Unidas en materia de migración);
- La manera idónea en que los mecanismos de cooperación existentes y previstos podrían contribuir a la elaboración y aplicación del pacto mundial sobre la migración.

Los resultados de este taller servirán para informar el proceso preparatorio del pacto mundial y formular recomendaciones que abarquen los diversos aspectos de la migración, conforme a lo consignado en la Declaración de Nueva York. Ello comprende pero no se circunscribe a la facilitación de la migración segura, regular y ordenada; la protección de los derechos y bienestar de los migrantes; la reducción de la incidencia y repercusiones de la migración forzada e irregular; y la solución de las dimensiones de movilidad en las situaciones de crisis.

El **segundo taller que tendrá lugar en Ginebra los días 18 y 19 de julio de 2017** ofrecerá a los Estados Miembros y los demás interlocutores competentes en el ámbito de la migración la oportunidad de sondear la temática de la protección y la asistencia a los migrantes en situaciones vulnerables desde las perspectivas normativas, cooperativas y prácticas. En la Declaración de Nueva York se hizo hincapié en esta cuestión clave (párrafo 52: “Estudiaremos la oportunidad de elaborar principios rectores no vinculantes y directrices voluntarias, coherentes con el derecho internacional, sobre el trato de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad”), pero no figura en los temas de las sesiones temáticas oficiales. Reviste un carácter primordial para la gobernanza y la cooperación sobre la migración y exige una consideración detallada y práctica. El taller brindará a los Estados Miembros y demás interlocutores la oportunidad de poner de relieve sus empeños para incluir a los migrantes en los

planes nacionales para la protección de los grupos de personas más vulnerables, compartir los retos que plantea la protección de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, y recomendar medidas para que todos los interlocutores pertinentes puedan mitigar y hacer frente a estas vulnerabilidades. Los elementos que se propone deliberar en el marco de este tema comprenden:

- La identificación de las modalidades y contextos en que se plantea la vulnerabilidad de los migrantes;
- La migración en situaciones de crisis o ajenas a las crisis, de carácter forzoso o voluntario, de manera regular e irregular: las similitudes y diferencias entre las necesidades de protección y asistencia y las respuestas, las enseñanzas que podemos extraer de estas situaciones, y las brechas que subsisten;
- Las prácticas y procesos vigentes para identificar a los migrantes vulnerables que requieren protección y asistencia, incluidas las mejores prácticas y brechas en la protección y la asistencia a escala nacional;
- Los vacíos en materia de protección y asistencia en los contextos tanto del tráfico de migrantes como de la trata de personas;
- La respuesta a las necesidades de los menores en movimiento;
- La cooperación transfronteriza en materia de acopio, intercambio y seguimiento de datos.

El taller permitirá identificar los retos planteados y formular recomendaciones, incluidas medidas concretas y aplicables, para consideración de los interlocutores en su afán por elaborar un pacto mundial para la migración.

Resultados

Las deliberaciones de estos dos talleres propuestos permitirán enmarcar y complementar las sesiones temáticas oficiales sobre la facilitación de una migración segura, ordenada y regular, y de ellas dimanarán, consiguientemente, importantes aportaciones para las negociaciones intergubernamentales conducentes a la elaboración del pacto mundial para la migración. Los resultados del Diálogo Internacional sobre la Migración de 2017 se consolidarán en una publicación que formará parte de la contribución de la OIM a la elaboración del pacto mundial para la migración y, concretamente, a la preparación del primer marco mundial para la cooperación en materia de migración internacional.

SÍNTESIS DE CONCLUSIONES

Primer taller

18 y 19 de abril de 2017

Sede de las Naciones Unidas, Nueva York



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración

Diálogo Internacional sobre la Migración 2017

**FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL Y LA GOBERNANZA
DE LA MIGRACIÓN CON MIRAS A LA APROBACIÓN
DE UN PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN
SEGURA, ORDENADA Y REGULAR EN 2018**

Primer taller, 18 y 19 de abril de 2017
Sede de las Naciones Unidas, Nueva York

SÍNTESIS DE CONCLUSIONES

El Diálogo Internacional sobre la Migración 2017 es el principal foro de diálogo sobre políticas migratorias de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y congrega a Estados Miembros e interlocutores asociados intergubernamentales y no gubernamentales. En concertación con los Estados Miembros, el Director General de la OIM decidió dedicar el Diálogo en 2017 a prestar apoyo a los Estados Miembros para la elaboración del Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular, al facilitar un foro de diálogo normativo integrador centrado en cuestiones clave que es necesario considerar para el Pacto. La OIM celebró el primer taller del Diálogo 2017 el 18 y 19 de abril de 2017 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. El primer taller en la serie se consagró a las deliberaciones sobre el “Fortalecimiento de la cooperación internacional y la gobernanza de la migración con miras a la aprobación de un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular en 2018”. Este evento reunió a más de 300 participantes, a saber, representantes de los gobiernos, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y regionales, instituciones académicas, el sector privado, la diáspora y organizaciones de migrantes, así como la

sociedad civil; y fue inaugurado por el Director General de la OIM y la Representante Especial del Secretario General sobre la Migración Internacional, y clausurado por el Presidente de la Asamblea General, la Vicesecretaria General de las Naciones Unidas, y la Directora General Adjunta de la OIM.

Durante los dos días, el taller fomentó fructíferas deliberaciones con respecto al contenido y el proceso preliminar para la elaboración del Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular en 2018, y consiguiente consideración con miras a la adopción, y facilitó el intercambio de experiencias y enseñanzas extraídas sobre la gobernanza de la migración y la cooperación internacional en materia de migración. Los participantes destacaron que el Pacto mundial sobre migración representa una oportunidad histórica para fortalecer la protección de los derechos de los migrantes y fomentar la gobernanza y la cooperación internacional en materia de migración, y señalaron la necesidad de aprovechar al máximo esta ocasión única. Durante el taller, muchos se hicieron eco de la oportunidad crucial que ofrece para formular compromisos concretos de cara a las poblaciones vulnerables a fin de garantizar que nadie quede excluido.

En sus observaciones iniciales, el Director General de la OIM, el Sr. William Lacy Swing, recordó que “Era de esperar que el Pacto mundial constituya un marco para una cooperación internacional integral a fin de abordar la movilidad humana y todos los aspectos de la migración internacional”, al situar las necesidades, capacidades y contribuciones de los migrantes como elementos centrales de las respuestas con miras a garantizar su seguridad, dignidad y derechos humanos. La visión de la OIM, basada en la migración bien gestionada como una elección y no como una necesidad fruto de la desesperación, comprende cuatro elementos esenciales: 1) proteger los derechos de los migrantes; 2) facilitar la migración segura, ordenada y regular; 3) reducir la incidencia y las consecuencias de la migración forzada e irregular; y 4) abordar las consecuencias de la movilidad en contextos de desastres naturales y provocados por el hombre. El Director General destacó asimismo la necesidad de que los procesos y resultados sean inclusivos y prácticos con miras a cosechar éxitos y lograr una incidencia verdadera en la vida de los migrantes y en la capacidad de los gobiernos para gestionar la migración de manera humana y

eficaz. Además, señaló que este proceso no comienza desde cero. Muchos oradores se hicieron eco de esta cuestión, y sugirieron aprovechar e implementar los marcos normativos existentes, y en particular los objetivos y metas establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, adoptada el 19 de septiembre de 2016 – en la que también se refleja la adhesión de la OIM al sistema de las Naciones Unidas – y el informe del ex Representante Especial del Secretario General sobre la Migración Internacional, Peter Sutherland. Los siguientes instrumentos comprenden otros cimientos esenciales, a saber, la Agenda Internacional para la Gestión de la Migración de la Iniciativa de Berna, los Procesos Consultivos Regionales y los foros interregionales sobre migración, el Diálogo Internacional sobre la Migración, el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, las reuniones del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, la Agenda de Acción de Addis Abeba, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, el Marco de Gobernanza sobre la Migración adoptado recientemente por los Estados Miembros de la OIM, el Marco Operacional para Situaciones de Crisis Migratoria, las Directrices para la protección de los migrantes en países afectados por conflictos o desastres naturales, y la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático de la Iniciativa Nansen, entre otros.

Muchos oradores destacaron que era preciso contar con políticas que se centren en “la dignidad en la movilidad humana”, garanticen la protección y promuevan canales migratorios seguros y regulares. La Representante Especial del Secretario General sobre la Migración Internacional, Louise Arbour, puso de relieve que la falta de cooperación eficaz a escala mundial conlleva a menudo la adopción de políticas migratorias más restrictivas, e instó a la comunidad internacional a fortalecer colectivamente el discurso sobre la migración a fin de reconocer las grandes contribuciones de los migrantes y la migración, en particular al desarrollo. Además, se señaló que, si bien los gobiernos mantienen el derecho soberano a determinar las personas no nacionales que pueden entrar y permanecer en sus territorios, de conformidad con las disposiciones del derecho internacional, la cooperación es

una de las manifestaciones más sustantivas de esta soberanía y un mecanismo para garantizar medidas soberanas concertadas. En este contexto, los expertos y oradores compartieron un amplio abanico de ejemplos de buenas prácticas identificados en sus propias experiencias y enunciaron sus objetivos y preocupaciones para las siguientes etapas de la elaboración del Pacto mundial sobre migración.

La deliberación se estructuró en torno a seis paneles, tras los cuales se mantuvieron sesiones de preguntas, comentarios y respuestas, que estuvieron dirigidos por 35 oradores representantes de un conjunto equilibrado de responsables de la formulación de políticas y expertos de las esferas de gobernanza de la migración y otros ámbitos relativos a la migración. La configuración de los grupos observó el equilibrio geográfico y de género en el conjunto de oradores, de los cuales 12 eran mujeres, quienes representaban a casi todas las regiones del mundo. Además de la Representante Especial del Secretario General sobre la Migración, Louise Arbour, el Presidente de la Asamblea General y la Vicesecretaria General de las Naciones Unidas se dirigieron al conjunto de participantes, y transmitieron el sólido compromiso de la alta dirección de las Naciones Unidas con el Pacto mundial sobre migración y con los esfuerzos de la OIM para apoyar su elaboración. Todos los altos representantes de las Naciones Unidas, y muchos otros dirigentes, destacaron la importancia de la oportunidad que había ofrecido la adhesión de la OIM al sistema de las Naciones Unidas.

El taller abordó seis temas principales: 1) la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y otros marcos; 2) el Pacto mundial sobre migración como instrumento de gobernanza de la migración y la función de los interlocutores mundiales y regionales; 3) la consecución de un enfoque gubernamental integral en materia de migración; 4) la promoción de un enfoque integral de la sociedad para una gobernanza adecuada de la migración; 5) el Pacto mundial sobre migración: una oportunidad para aunar los esfuerzos de la comunidad internacional ; y 6) los mecanismos de cooperación y seguimiento existentes y previstos para la aplicación del Pacto mundial sobre migración.

Este documento sintetiza las principales conclusiones de las deliberaciones mantenidas a lo largo de los dos días del taller.

Asimismo, surgieron varias esferas clave de convergencia:

1. **Garantía de hacer de los compromisos una realidad.**
La voluntad política es fundamental a fin de fortalecer los enfoques colectivos para la migración, pero muchos observaron la importancia de incrementar la capacidad y los recursos operativos para lograr plenamente los compromisos relacionados con la migración en el marco normativo internacional, incluida fundamentalmente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La consolidación de un enfoque integral para la migración a través del Pacto mundial sobre migración garantiza la coherencia de la gobernanza la migración con los derechos humanos y las consideraciones humanitarias y del desarrollo. Panelistas de Italia, Ecuador y México, entre otros, recordaron las notables contribuciones de los migrantes y la migración al desarrollo. Los objetivos de Italia a este respecto se basaban en tres elementos fundamentales: la inversión, la protección y el reconocimiento de las contribuciones de los migrantes y la migración. El mensaje prevaleciente apunta a la necesidad de promover mayores oportunidades para la migración segura, ordenada y regular a escala mundial, bajo los auspicios de los Estados y con la activa colaboración de la sociedad civil y demás interlocutores. Distintos interlocutores esperaban que al facilitar los mecanismos que fomentan la migración regular, hubiere más personas que recurriesen a procesos migratorios oficiales, en lugar de métodos clandestinos con todos los riesgos consiguientes. El Ministro de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía del Canadá destacó que, puesto que siempre habría migración, era fundamental alentar la migración planificada y bien gestionada, incluidas vías oficiales sólidas. Para ello sugirió utilizar el Marco de Gobernanza sobre la Migración como punto de partida para políticas migratorias bien gestionadas.
2. **Protección y empoderamiento de migrantes vulnerables.**
Una cuestión central que surgió de manera recurrente durante los dos días fue la necesidad de proteger a los migrantes vulnerables, especialmente a las mujeres y los niños. Igualmente importantes fueron los llamamientos para evitar la asunción de que todos los migrantes son víctimas, o su

caracterización como tales, y para reconocer las capacidades y el potencial de los migrantes. En distintas declaraciones se abogó por observar las consideraciones de género y de edad. Varias ONG formularon llamamientos específicos para poner fin a la detención de menores por motivos migratorios y actuar consecuentemente en aras del interés superior del niño. Durante el taller, los representantes de la sociedad civil destacaron la importancia del Pacto mundial para abordar la protección de menores no acompañados, en particular los representantes de la Comisión Católica Internacional de Migración, el CICR, la Santa Sede, la ONG Committee on Migration, y Caritas Internationalis.

- 3. Consolidación de un enfoque integral de la sociedad para los migrantes y la migración; lucha contra el racismo y la xenofobia; y reconfiguración de la retórica sobre migración en términos positivos.** Un tema recurrente durante el taller fue la necesidad de incluir no solo a todos los ministerios gubernamentales con responsabilidades en materia de migración o que afecten a la migración (tales como el de justicia y asuntos internos, asuntos exteriores, desarrollo, salud, educación, trabajo y asuntos sociales, y medio ambiente, entre otros), sino también a la sociedad civil, el sector privado, las comunidades de la diáspora, los migrantes, las sociedades de origen y de acogida, las autoridades locales, las escuelas, las instituciones académicas, entre otros interlocutores, en los empeños relativos a la migración con el propósito de generar y mantener un enfoque coherente y verdaderamente integral de la sociedad para la gobernanza de la migración. Varios oradores señalaron que era preciso reformular la retórica sobre migración en términos positivos. Cabe combatir el racismo y la xenofobia y dar a conocer los aspectos positivos de la migración a través del trabajo de los interlocutores en todas las instancias. Entre las propuestas se incluyó la participación de los interlocutores de la sociedad civil en campañas para orientar el debate hacia la realidad de la migración y combatir la retórica pública errónea y deshumanizante sobre la migración. Ello debe comprender la participación de interlocutores del sector privado, especialmente empleadores – para propiciar el reconocimiento y la divulgación de las contribuciones de los migrantes al entorno laboral– así como los medios de

comunicación para dar a conocer historias positivas sobre los migrantes y refugiados. Si bien muchos hablaron sobre la incidencia positiva y significativa de las remesas para los países de origen, algunos observaron que las campañas sobre las contribuciones de los migrantes trascendían en gran medida las remesas y abarcaban la transferencia de conocimientos y competencias, el emprendimiento y la innovación, el comercio y la inversión, así como importantes aportaciones sociales, culturales y de otra índole.

4. **Agrupación de los esfuerzos de la comunidad internacional.**

Además de los foros consultivos regionales sobre migración, que existen en casi todas las regiones del mundo y desempeñan un papel fundamental a la hora de fomentar el diálogo y la cooperación entre los Estados Miembros sobre las oportunidades y los retos específicos relativos a la migración, un tema que resonó en el taller fue la adhesión de la OIM al sistema de las Naciones Unidas como un paso hacia el fortalecimiento de su liderazgo en materia de migración. La comunidad internacional debe validar y adoptar medidas concretas para garantizar la implementación efectiva de los marcos normativos existentes, en particular aquellas con miras al logro de objetivos comunes que promuevan la cooperación internacional. La elaboración de mecanismos voluntarios y específicos para promover una gobernanza de la migración más eficaz en esferas concretas, por ejemplo en materia de movilidad laboral, puede facilitar el logro de estos objetivos. Los expertos deben intercambiar información y mejores prácticas para facilitar la identificación de intereses comunes y esferas de concertación entre los distintos interlocutores a nivel nacional e internacional. El emprendimiento de acciones conjuntas a nivel transnacional, que promuevan la elaboración de programas basados en pruebas al fomentar la recopilación de datos sistemática e integral de largo plazo y la instauración de planes de supervisión y evaluación, será fundamental a este respecto. Varios oradores, entre estos la representación de Guatemala, destacaron la importancia de los diálogos internacionales para la elaboración de planes de gobernanza sinérgicos para los procesos migratorios. El Ministro de Estado de Sierra Leona destacó la pertinencia e importancia de que la OIM organice el Diálogo Internacional

sobre la Migración en Nueva York, donde se negociará el Pacto mundial, y ello desde el inicio de la etapa de consultas del Pacto mundial sobre migración. Los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración – que comprenden la Conferencia Regional sobre Migración en América Central, México y América del Norte, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, el Diálogo de Abu Dhabi en Asia, el Consejo de Cooperación del Golfo y el Proceso de Bali, entre otros – son fundamentales para fomentar la comprensión y la cooperación en materia de migración. Los participantes señalaron que los Procesos Consultivos Regionales solían ofrecer los resultados de cooperación regional y bilateral más sustantivos. Un ejemplo de ello es el Diálogo de Abu Dhabi que reúne a los principales países de origen de mano de obra en Asia y los países del Consejo de Cooperación del Golfo, quienes en conjunto registran la movilidad laboral anual más significativa. Gracias a la confianza consolidada con el tiempo en el Diálogo de Abu Dhabi, la reciente consulta ministerial en Colombo (Sri Lanka), en enero de 2017, propició el acuerdo de centrar los esfuerzos en: 1) la promoción e implementación de prácticas de contratación laboral justas; 2) la certificación y el desarrollo de competencias; y 3) la optimización del uso de las tecnologías, en particular las tecnologías de la información y la comunicación, a través de asociaciones entre los países de origen y de destino. El Proceso Consultivo Regional del Diálogo de Abu Dhabi auspició proyectos piloto innovadores, tales como el emprendido entre los Emiratos Árabes Unidos y Filipinas para optimizar las prácticas de contratación y garantizar que los trabajadores no paguen los servicios de agentes de contratación, impulsar el desarrollo de competencias, la certificación y convalidación mutua, y la preparación de los trabajadores para el retorno y la reintegración, con el objetivo de más largo plazo de establecer una plataforma digital compartida; ello constituye un ejemplo de las importantes contribuciones de estos mecanismos a la optimización de la gobernanza de la migración.

5. **Consolidación de un enfoque integral y cabal.** Hoy por hoy casi todos los países son simultáneamente, pero en distinto grado, países de origen, tránsito y destino de migrantes; habida cuenta de ello, las políticas migratorias nacionales deben ser

equilibradas e integrales, y tener debidamente en cuenta a los nacionales que emigran, los migrantes en tránsito, y los migrantes que llegan, además de considerar los mecanismos para la cooperación internacional. Los principios y prioridades relativos a la migración a escala mundial deben reflejar las distintas realidades de la migración a escala nacional y regional. Cabe contar con una visión única sobre la migración a nivel nacional, así como con políticas concertadas que sean coherentes e integrales. Las perspectivas de desarrollo, seguridad y protección relativas a la migración, entre otras, se deben integrar y deben constituir elementos de un enfoque gubernamental cabal para la migración que se refuercen mutuamente. Muchos destacaron la importancia de contar con fundamentos gubernamentales integrales para la labor sobre el Pacto mundial. Las instituciones gubernamentales nacionales deben trabajar conjuntamente a escala local, subnacional e internacional, para fomentar la participación sistemática de los alcaldes y otras autoridades locales, quienes han de desempeñar un papel preponderante. Asimismo, se formularon llamamientos para el establecimiento de mecanismos de coordinación a fin de asistir a los distintos ministerios y otros interlocutores gubernamentales competentes en la elaboración e implementación de un “enfoque gubernamental integral” para la migración. Ello ayudaría a los gobiernos locales a gestionar el incremento de la diversidad y contribuiría a la gobernanza de la migración y la consolidación de políticas a escala nacional, regional y mundial. En distintos momentos, los panelistas e intervinientes señalaron que los interlocutores gubernamentales locales debían participar en el proceso de consulta e implementación. Las deliberaciones pusieron de relieve que era preciso fomentar la capacidad, promover la cooperación horizontal y contar con la participación de las administraciones rurales y urbanas. Ahora bien, la aplicación de la gobernanza de la migración a escala local requiere su integración en la educación, la prestación de servicios sociales y los planes de desarrollo rural. A este efecto, las administraciones locales deben eliminar obstáculos para trabajar con los migrantes a escala nacional e internacional. El Sr. Somers, alcalde de una ciudad belga, galardonado por haber emprendido en los últimos años iniciativas para acoger a refugiados y otros migrantes, e implementar mecanismos

de integración a largo plazo, compartió sus recomendaciones, en particular observó que la sociedad en su conjunto debe realizar esfuerzos para propiciar la integración eficaz, y señaló que es preciso alentar a las sociedades a basarse en valores comunes y en derechos humanos universales (fomentando la integración y no la exclusión ni la división).

6. **Comprensión de los factores determinantes de la migración.** Muchos Estados formularon un llamamiento a la comprensión de los factores determinantes de la migración regular e irregular. Es necesario hacer balance de la complejidad de las causas, a saber, los factores a nivel macro, como la pobreza y la inestabilidad de los gobiernos; los factores a nivel meso, tales como las redes sociales y los marcos normativos; y los factores a nivel micro, tales como la educación y el acceso al trabajo, entre otros. Identificar estos determinantes y sus particularidades facilitará la adopción de una estrategia y una respuesta más integrales para la gobernanza de la migración.
7. **Implementación del Pacto mundial sobre migración e instauración de un mecanismo de seguimiento sólido.** En el taller se hizo hincapié de manera recurrente en la necesidad de que este empeño resulte eficaz. Muchos oradores pusieron de relieve que el Pacto Mundial debía centrarse en resultados viables y en la implementación eficaz en lugar de simplemente reformular los principios. Muchos también destacaron como prioridad el establecimiento de expectativas realistas e índices específicos para el seguimiento y la supervisión de la implementación de los objetivos establecidos en el Pacto mundial. Si bien es demasiado pronto para tener una visión clara sobre el conjunto específico de índices necesarios, muchos señalaron que era preciso incluir indicadores y referentes concretos para medir el progreso y los resultados de los compromisos convenidos en el Pacto mundial. El Sr. Jürg Lauber, Representante Permanente de Suiza ante las Naciones Unidas en Nueva York, y cofacilitador del proceso del Pacto mundial sobre migración, ofreció distintos ejemplos sobre la implementación, por parte del Gobierno suizo, de enfoques integrales y coherentes con respecto a la gestión de la migración, en particular mediante la cooperación internacional y las alianzas con múltiples interlocutores a

nivel nacional. A fin de avanzar es necesario elaborar un conjunto de compromisos prácticos y viables, articulado dentro de un marco multilateral basado en los derechos humanos, que cuente con mecanismos y vías para llevarlos a la práctica y ofrezca un marco para el examen y seguimiento de la implementación. Los mecanismos de cooperación a nivel regional y a otra escala – entre los países de origen y de destino y con la sociedad civil, el sector privado y otros interlocutores esenciales – deben ofrecer fundamentos para la elaboración del Pacto mundial y para su implementación, en particular para el examen y balance de los progresos alcanzados.

8. **Esclarecimiento del papel de la sociedad civil.** La deliberación con respecto al enfoque integral de la sociedad propició un claro acuerdo sobre un aspecto fundamental: la participación de la sociedad civil, el sector privado, las comunidades de la diáspora, las instituciones académicas y los propios migrantes, como imperativo para fortalecer las prácticas relativas a la migración a nivel nacional y en el proceso consultivo que culminará con la elaboración del Pacto mundial. Los miembros representantes de las organizaciones de la sociedad civil [incluidos Monsignor Robert Vitillo de la Comisión Católica Internacional de Migración, Maria Pia Belloni Mignatti de la ONG Committee on Migration, Berenice Valdez River del Instituto para las Mujeres en la Migración, y Ashley William Gois, Coordinadora Regional en Migrant Forum in Asia] hicieron hincapié en la importancia de la participación de la sociedad civil y los múltiples interlocutores en el proceso para la elaboración del Pacto mundial. Los representantes gubernamentales del Canadá, Costa Rica, Chile, Colombia, Suiza, entre otros, se hicieron eco de esta observación. Algunos representantes de ONG instaron a que se institucionalice, en mayor medida, el papel de la sociedad civil en las consultas del Pacto mundial. Si bien había un consenso general sobre el importante papel de la sociedad civil, los Estados también albergaban la certeza de que el proceso debía estar dirigido por los Estados.

Los oradores deseaban destacar las buenas prácticas en sus países, a escala local, nacional y transnacional. Los Estados compartieron buenas prácticas en materia de migración en esferas tales como el registro civil [Sierra Leona y Sudáfrica], el uso de las remesas –especialmente el fomento del nexo entre la migración y el desarrollo [México]– y la adopción de políticas integradoras que permitan la construcción de sociedades basadas en valores comunes y en los derechos humanos universales a fin de promover la integración y no la exclusión [Sr. Somers, alcalde belga]. Muchos Estados compartieron asimismo ejemplos de iniciativas normativas nacionales y regionales relativas a la lucha y la prevención de la trata de personas [Costa Rica, Egipto, Nigeria, Myanmar, Burundi].

Además de las buenas prácticas, las deliberaciones durante el taller ofrecieron un amplio abanico de ideas para la adopción de medidas ulteriores con miras a las negociaciones del Pacto Mundial, entre estas:

El establecimiento de prioridades para el Pacto Mundial. Habida cuenta del amplio abanico de cuestiones que podrían incluirse en el Pacto mundial, distintos oradores destacaron la importancia de establecer prioridades, y muchos sugirieron que cabía centrar los esfuerzos en garantizar la protección de los derechos de los migrantes y específicamente la necesidad de abordar la situación de los migrantes en contextos de vulnerabilidad, tanto en los países de origen, como durante el tránsito, en los países de destino o tras su retorno.

La recopilación de pruebas que demuestren los beneficios de la migración. Tanto el Pacto mundial como el proceso consultivo que culminará con su adopción deben destacar la importancia de las pruebas, especialmente la recopilación y el análisis de datos de manera integral, sistemática y a largo plazo. Es necesario aprovechar las investigaciones y datos fiables con miras a fundamentar las políticas y luchar contra los estereotipos negativos de la migración. Hay pruebas sustantivas que cabe utilizar, tales como el reciente informe de la McKinsey Global Initiative, que trata de las personas en movimiento y de la incidencia y oportunidades de la migración a escala mundial (*People on the Move: Global Migration's Impact and Opportunity*).

La promoción y utilización continuas de los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración. Muchos estados [Albania, Azerbaiyán, Burundi, Colombia, la República Democrática del Congo, Eritrea, Kenya, Myanmar] agradecieron a la OIM el papel desempeñado en la prestación de asistencia técnica y la facilitación del diálogo sobre migración a escala regional. Varios oradores transmitieron el deseo de su país de que la OIM continúe apoyando los procesos regionales y transnacionales que permiten el intercambio de información y la elaboración de acuerdos de cooperación. Los delegados de América del Sur y África apoyaron especialmente la continuación de los diálogos regionales relativos a la gestión y la gobernanza de la migración.

La definición de referentes para el Pacto Mundial a partir de los marcos existentes. En distintos comentarios formulados se recordó que los marcos normativos existentes deben constituir la base para futuros compromisos y medidas sobre el Pacto mundial. La representación de Suecia, así como varios otros oradores, observaron los marcos existentes tales como el Marco de Gobernanza sobre la Migración de la OIM, el informe del Sr. Sutherland, Representante Especial del Secretario General sobre la Migración, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como fundamentos importantes para establecer referentes ambiciosos para el Pacto mundial.

La determinación de un calendario gradual para lograr las metas. Algunos observaron que los objetivos del Pacto Mundial debían guardar consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en lo relativo a los plazos para metas e indicadores. La Comisión Católica Internacional de Migración y la ONG Committee on Migration proporcionaron ejemplos específicos de medidas propuestas que se podían lograr en un plazo de dos años (por ejemplo, la determinación del interés superior del niño); un marco quinquenal (por ejemplo, una reducción del contingente de víctimas de la trata transfronteriza del 60% con relación al total registrado en 2018); y un marco de 12 años para otras medidas (a saber, la reducción del número de migrantes forzados). Se sugirió que la decisión sobre los objetivos comunes y los plazos conexos debía formar parte del proceso de negociación.

La consideración de la incorporación de las instituciones financieras en los subsiguientes diálogos y consultas. Los participantes agradecieron la contribución de Austin T. Fragomen Jr., representante del Mecanismo comercial del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo y algunos señalaron que otras instituciones financieras regionales e internacionales (a saber, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) deberían estar presentes en las futuras reuniones, habida cuenta de la importancia de las instituciones financieras y de su función como principales interlocutores del desarrollo para la implementación de los compromisos convenidos.

La definición de la terminología. Durante el taller, distintos representantes señalaron que era necesario esclarecer la terminología sobre la migración. Varios Estados [el Embajador Juan José Gómez Camacho de México, la representación de Colombia, la representación de Sudáfrica, y la representación de Kenya] señalaron la necesidad de utilizar una terminología migratoria común y convenida en el Pacto mundial. Hoy por hoy, la retórica sobre migración está influenciada por emociones negativas y discursos erróneos conexos. Las negociaciones sobre el Pacto Mundial se deben basar en una descripción exhaustiva de la migración, complementada por datos fiables, que no esté influenciada por estereotipos negativos. Muchos participantes [incluida la representación de Colombia] abogaron por mantener la coherencia en el uso del término migración “regular” en lugar de “legal”, y migración “irregular” en lugar de “ilegal”, puesto que esta última conlleva un “enfoque punitivo”.

La instauración de un comité para dar seguimiento al progreso. La Comisión Católica Internacional de Migración ha desempeñado un papel de coordinación entre la sociedad civil en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo y en el trabajo previo a la Declaración de Nueva York. El Society Action Committee elaboró el documento “Act Now Joint Statement and Scorecard” con miras a promover la aplicación oportuna del plan para los compromisos formulados en la Declaración de Nueva York. Es necesario establecer un comité similar con miras a dar seguimiento al progreso de la aplicación de los compromisos del Pacto mundial. El comité debe comprender representantes de la sociedad civil, el sector privado y los migrantes, entre otros.

En la reunión de clausura, el Excmo. Sr. Peter Thomson, Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y la Excma. Sra. Amina J. Mohammed, Vicesecretaria General de las Naciones Unidas, formularon observaciones sobre la importancia de la elaboración del Pacto mundial sobre migración para las Naciones Unidas. La Declaración de Nueva York y la Cumbre sobre los Refugiados y los Migrantes celebrada en septiembre de 2016 constituían pasos importantes para la implementación de este enfoque integral para la movilidad humana que ofrece el Pacto mundial sobre migración a la comunidad internacional. Ambos instaron a la OIM a aportar su pericia técnica y normativa sustantiva, adquirida gracias a su labor con los migrantes y los gobiernos en todo el mundo, para apoyar el logro de resultados ambiciosos, y la Vicesecretaria General de las Naciones Unidas encomió a la OIM por haber celebrado esta deliberación oportuna en Nueva York tan solo unos meses después de la entrada de la Organización en el sistema de las Naciones Unidas; ello era buena prueba del tipo de liderazgo en el ámbito de la migración que Naciones Unidas esperaba de la OIM. Ambos pusieron de relieve que la premisa fundamental del Pacto mundial sobre migración radica en la noción de que la migración es potencialmente beneficiosa para todos –los migrantes y sus familias, así como las comunidades y los países de los que provienen, por los que transitan y hacia los que se dirigen.

La Directora General Adjunta de la OIM, Laura Thompson, formuló las observaciones finales en las que reconoció el amplio y rico abanico de puntos de vista y experiencias transmitido por los Estados Miembros y otros interlocutores pertinentes sobre el fomento de la cooperación internacional y la mejora de la gobernanza de la migración, así como la identificación de elementos fundamentales para la elaboración del Pacto mundial. Apenas tras este primer diálogo al comienzo del proceso para la elaboración del Pacto mundial sobre migración, ya había quedado patente que es verdaderamente posible lograr una buena gestión de la migración, y que distintos Estados e interlocutores ofrecen ejemplos que pueden servir de base. Al igual que en las observaciones de apertura del taller, en los comentarios finales se hizo un llamamiento en aras de un sentido efectivo de la solidaridad y del trabajo colaborativo con miras a materializar el concepto de “migración segura, ordenada y regular” para los migrantes y sus familias y las sociedades en todo el mundo.

Conclusión:

La presente síntesis no recoge todos los contenidos. Se preparará un informe analítico integral que incluirá los resultados de los dos talleres del Diálogo Internacional sobre la Migración previstos para 2017. Se facilitará el informe como aportación para, entre otras cosas, la conferencia de balance intergubernamental prevista en México la primera semana de diciembre de 2017.

ORDEN DEL DÍA FINAL

Segundo taller

18 y 19 de julio de 2017

Palacio de las Naciones, Ginebra



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración

Diálogo Internacional sobre la Migración 2017

**ENTENDER LAS VULNERABILIDADES DE LOS
MIGRANTES: UN ENFOQUE BASADO EN SOLUCIONES
PARA LA ELABORACIÓN DE UN PACTO MUNDIAL
QUE EMPODERE A LOS MIGRANTES Y
REDUZCA SUS VULNERABILIDADES**

Segundo taller, 18 y 19 de julio de 2017
Sala de Conferencias XVIII, Palacio de las Naciones, Ginebra

ORDEN DEL DÍA FINAL

El propósito del taller del Diálogo Internacional sobre la Migración 2017 es ofrecer una plataforma mundial que permita deliberar y analizar las vulnerabilidades y capacidades de los migrantes, orientar la elaboración de políticas y la facilitación de iniciativas programáticas y operativas adecuadas para darles respuesta, y fomentar la resiliencia a través de los servicios de protección y asistencia. Asimismo, tiene por objeto identificar los retos y proponer elementos para su consideración en la elaboración del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular.

El objetivo general de este segundo taller es abordar los aspectos pertinentes de las vulnerabilidades y retos de los migrantes mediante: i) el entendimiento de las vulnerabilidades de los migrantes y el esclarecimiento de la terminología; ii) la identificación de las vulnerabilidades y la evaluación de las causas; iii) la revisión de los sistemas de protección disponibles para migrantes internacionales y la especificación de las deficiencias y necesidades en materia de protección; iv) la obtención del consenso sobre las respuestas normativas adecuadas para la vulnerabilidad

de los migrantes antes, durante, y después del proceso migratorio; y v) la elaboración de marcos para la colaboración y la cooperación interinstitucionales sobre políticas para prevenir, abordar y resolver de manera sostenible la vulnerabilidad de los migrantes.

Los resultados de este taller, junto con los del primer taller organizado en Nueva York, los días 18 y 19 de abril de 2017, se incluirán en un informe integral que servirá de base para el proceso de elaboración del pacto mundial sobre migración, tal y como se menciona en la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativa a las modalidades para las negociaciones intergubernamentales del pacto mundial (A/RES/71/280).

PRIMER DÍA	
09:00 - 10:00	Inscripción
10:00 - 10:45	Sesión inaugural
	<ul style="list-style-type: none"> • William Lacy Swing, Director General de la Organización Internacional para las Migraciones • Tijani Mohammad, Viceministro de Relaciones Exteriores e Integración Regional, Ghana • Peter Thomson, Presidente, Asamblea General de las Naciones Unidas (mensaje de video)
10:45 - 11:00	Observaciones preliminares <ul style="list-style-type: none"> • Ahmed Hussen, Ministro de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía, Canadá
11:00 - 11:35	La Voz de los Migrantes <ul style="list-style-type: none"> • Fatumo Farah, Director, Himilo Relief and Development Association (HIRDA), Países Bajos • Monami Maulik, Coordinadora Internacional, Global Coalition on Migration
11:35 - 11:50	Sentar las bases <ul style="list-style-type: none"> • Vincent Houver, Director Adjunto del Departamento de Operaciones y Situaciones de Emergencia, OIM • Anh Nguyen, Jefe, División de Asistencia a los Migrantes, OIM
11:50 - 13:10	Panel 1 - Entender las vulnerabilidades de los migrantes: conceptos, factores determinantes, deficiencias y marcos de protección
	A pesar de la creciente prevalencia e incidencia de la migración, los marcos de gobernanza de la migración no han evolucionado a la par, y muchos migrantes afrontan riesgos de protección significativos durante el proceso migratorio y después de haber alcanzado su destino final. Los marcos de

	<p>protección para migrantes no logran facilitar el cumplimiento adecuado de los derechos de los migrantes ni satisfacer las necesidades de los migrantes vulnerables en el mundo actual. Cabe destacar que los marcos jurídicos existentes protegen a todas las personas independientemente de su “categoría” y que todas las personas son titulares de derechos; ello no obstante, cabe orientar eficazmente la aplicación efectiva para satisfacer las necesidades de los migrantes vulnerables. El pacto mundial sobre migración deberá abordar estas deficiencias, para ello, es necesario esclarecer los términos “migrante vulnerable” y “migrante en una situación de vulnerabilidad”, así como el tipo de protección y asistencia que se debe ofrecer a tales migrantes. Asimismo, es preciso entender la terminología y convenir en la mejor manera de avanzar para dar respuesta a los retos operativos significativos que plantea la facilitación de protección y asistencia al número sustantivo de migrantes que requiere tales servicios.</p> <p>Este panel se basará en los resultados del primer evento del Diálogo Internacional sobre la Migración (celebrado los días 18 y 19 de abril de 2017), que se centró en la cooperación internacional y la gobernanza de la migración para la identificación de elementos, modelos y compromisos para el pacto mundial sobre migración.</p> <p>En el panel, se examinarán las características sociodemográficas que, dependiendo del contexto, acrecientan la vulnerabilidad de algunos migrantes con respecto a otros: a saber, se analizarán el género, el sexo, la edad, la pertenencia étnica, la discapacidad y diversidad y la integración. También se deliberará sobre la adecuación de los marcos existentes para abordar las necesidades de protección y asistencia en el contexto migratorio actual; se identificarán las deficiencias en materia protección, y se analizarán posibles soluciones a las mismas.</p> <p>A efectos de orientar los debates se proponen las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿De qué manera se abordan las vulnerabilidades de los migrantes en las deliberaciones normativas a escala mundial y cuáles son las recomendaciones dimanantes? • ¿Cómo fomentar el entendimiento de las vulnerabilidades de los migrantes entre los interlocutores? • ¿Cuáles son los marcos de protección existentes? ¿Se implementan eficazmente? • ¿Cómo incorporar y tener debidamente en consideración los elementos de protección en las distintas esferas relativas a la migración? • ¿Cómo optimizar la eficacia de los marcos de protección?
--	---

	<p>Moderador: Vincent Chetail, Catedrático de Derecho Internacional, Director del Global Migration Centre</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nanette Thomas, Ministra de Asuntos Políticos y Públicos, Sierra Leona • Md. Shahidul Haque, Secretario de Asuntos Exteriores, Ministerio de Relaciones Exteriores, República Popular de Bangladesh • Edward Hobart, Enviado Especial sobre Migración, Dirección Europea, Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos del Commonwealth, Reino Unido • Matteo Biffoni, Alcalde de Prato, Italia • Cecilia Jimenez-Damary, Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos
13:10 – 15:00	Pausa
15:00 – 16:30	Panel 2 - Identificación de las vulnerabilidades de los migrantes: factores estructurales y situacionales de la vulnerabilidad
	<p>Los expertos en prestación de asistencia y protección a migrantes afrontan retos significativos a la hora de identificar a los migrantes vulnerables que precisan ayuda en los flujos migratorios. Estos retos derivan no solo de la magnitud de los flujos migratorios y las diferentes formas de riesgos de protección a los que están expuestos los migrantes, sino también de la falta de una definición general de “migrante vulnerable” y de la aplicación heterogénea de los marcos de protección. Ello puede dejar al margen a determinados migrantes vulnerables. Asimismo, en vista del abanico de vulnerabilidades, causas originarias y factores de empuje y de atracción que influyen en las decisiones y patrones migratorios, no hay un paquete de asistencia y protección universal para abordar las necesidades de los migrantes vulnerables y los grupos de migrantes vulnerables. En este panel se determinarán las vulnerabilidades y abordarán los retos asociados con la identificación de la vulnerabilidad de los migrantes y la evaluación de las necesidades de asistencia.</p> <p>Además, se analizarán las categorías de migrantes “más vulnerables” (en función del nivel y grado de vulnerabilidad) en contextos específicos, así como los factores tales como las situaciones de crisis y la gobernanza; la falta de cohesión social (debido a la discriminación, la xenofobia, el racismo, la estigmatización, la marginación, la alienación, la exclusión social); la trata de personas; el tráfico de personas; la degradación medioambiental y el cambio climático; y los desastres.</p>

	<p>En el panel se presentarán los procesos y prácticas vigentes para identificar a migrantes vulnerables que requieren protección y asistencia, con miras a extraer enseñanzas de los sistemas nacionales existentes.</p> <p>A efectos de orientar los debates se proponen las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo cabe abordar las cuestiones relacionadas con los migrantes vulnerables en el pacto mundial sobre migración? • ¿Cuáles son las necesidades de protección reconocidas jurídicamente de las diferentes categorías de migrantes vulnerables, tales como los refugiados, las víctimas de la trata, y los migrantes víctimas del tráfico de personas? • ¿Cuáles son las vulnerabilidades y determinantes de la salud de las poblaciones migrantes? • ¿En qué medida puede el marco de asistencia a migrantes vulnerables servir para abordar las necesidades de protección de los migrantes que no corresponden a estas categorías? • ¿Cómo puede la comunidad internacional promover respuestas eficaces y coherentes a las necesidades de protección y asistencia de los migrantes vulnerables, independientemente del contexto o la situación migratoria? <p>Moderadora: Lilana Keith, Oficial de Promoción de los Derechos Laborales y los Derechos del Niño, Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Inmigrantes Indocumentados (PICUM)</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anna Makakala, Superintendente, Servicios de Inmigración, Departamento de Servicios de Inmigración, República Unida de Tanzania • Aud Kolberg, Subsecretaria General, Ministerio de Relaciones Exteriores, Noruega • Roxana Castro de Bollig, Ministra, Directora de Protección y Asistencia al Nacional, Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares, Ministerio de Relaciones Exteriores, Perú • Elda Gladis Tobar Ortiz, Directora Ejecutiva del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) • Natapanu Nopakun, Director de la División de Asuntos Sociales, Departamento de Organizaciones Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Tailandia
--	---

16:30 - 18:00	Panel 3 - Aplicación de marcos normativos y operativos en un contexto migratorio
	<p>En ocasiones, los migrantes optan por prácticas migratorias irregulares y poco seguras por distintos motivos de carácter personal, social, económico, político y medioambiental. Sin embargo, las iniciativas para prevenir la migración irregular no suelen abordar este amplio abanico de factores.</p> <p>Del mismo modo, los riesgos de protección que afrontan los migrantes durante el viaje migratorio varía de manera significativa por distintas razones, entre estas la edad, el género, la situación socioeconómica, la situación migratoria, y las rutas migratorias. A su llegada al destino final, muchos migrantes siguen siendo vulnerables a la violencia, los abusos, la explotación y las violaciones de los derechos. Los migrantes que regresan o son obligados a retornar a sus comunidades de origen, en las que afrontan circunstancias similares a las que propiciaron su proceso migratorio en un principio, probablemente recurrirán a otras prácticas migratorias irregulares y poco seguras en el futuro. En este panel se deliberará acerca de las respuestas normativas y operativas en curso para abordar la vulnerabilidad de los migrantes antes, durante y después de la migración.</p> <p>A efectos de orientar los debates se proponen las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué políticas y prácticas cabe proponer para prevenir la migración irregular y poco segura antes de que comience el proceso migratorio? • ¿Qué respuestas y marcos normativos y operativos pueden reducir la vulnerabilidad de los migrantes a la violencia, la explotación, los abusos, y las violaciones de los derechos durante el proceso migratorio? • ¿Cómo pueden las respuestas normativas y prácticas, contra la trata de personas y la explotación en emplazamientos de emergencia, reducir la vulnerabilidad de las comunidades afectadas por las crisis? • ¿De qué manera puede el marco de asistencia a migrantes vulnerables contribuir a estos esfuerzos? <p>Moderadora: Elizabeth Ferris, Catedrática de investigaciones, Instituto para el Estudio de la Migración Internacional, Universidad de Georgetown</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • María Fernanda Rodríguez, Subsecretaria de Acceso a la Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina • Ola Henrikson, Director General, Departamento de Migración y Asilo del Ministerio de Justicia, Suecia

	<ul style="list-style-type: none"> • Ayoade Olatunbosun-Alakija, Jefa de Coordinación Humanitaria, Centro de Coordinación de Situaciones de Emergencia, Nigeria • Pia Oberoi, Asesora sobre Migración y Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos • Nilambar Badal, Director de Programa, Foro Asiático para los Derechos Humanos y el Desarrollo (FORUM-ASIA, Centro para Migrantes)
Fin del primer día	

SEGUNDO DÍA	
10:00 – 11:30	<p>Panel 4 - La integración y la inclusión social como medio para encarar y mitigar las vulnerabilidades de los migrantes</p> <p>Las vulnerabilidades pueden dar lugar a la exclusión y marginación de los migrantes, y conllevar abusos de los derechos, así como sentimientos de rechazo hacia los migrantes. Por ello, es importante trabajar a nivel local y nacional para movilizar las acciones de los distintos interlocutores con miras a abordar los retos que afrontan los migrantes. Los interlocutores clave comprenden las comunidades locales, las organizaciones de migrantes (incluidos los miembros de la diáspora y los propios migrantes), los gobiernos, y el sector privado. En este panel se analizará la cuestión desde múltiples perspectivas, en particular desde la óptica de la salud y el mercado laboral. Ya se sabe que la salud es un derecho humano y una condición previa para la integración adecuada de los migrantes. El enfoque “no dejar a nadie atrás” –a la hora de abordar las necesidades de salud de los migrantes, su acceso a la atención de la salud y otros servicios– facilita la integración y la inclusión social. El empleo es esencial para facilitar la inclusión económica, y posibilitar la contribución activa de los migrantes al desarrollo social y económico.</p> <p>A efectos de orientar los debates se proponen las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se puede fomentar la integración e inclusión social de los migrantes en la sociedad de acogida? • ¿Qué papel puede desempeñar el sector privado en el fortalecimiento de la cohesión social y la promoción de la diversidad? ¿Qué función cumple la cultura en la facilitación de la cohesión social y la integración de migrantes y promoción de la diversidad. • ¿Qué papel desempeñan las autoridades locales y los responsables de la planificación urbana en los preparativos para poder acoger a los nuevos residentes?

	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué tipos de respuestas normativas permiten garantizar la integración e inclusión adecuadas en cada etapa migratoria? • ¿Cómo lograr un cambio en el discurso y percepción pública negativos sobre los migrantes y la migración en general que permita una integración adecuada? <p>Moderadora: Anastasia Crickley, Presidenta del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Vicepresidenta de la Asociación Internacional para el Desarrollo Comunitario, Departamento de Estudios Sociales Aplicados, Maynooth University, Irlanda</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Marina Del Corral, Secretaria General de Inmigración y Emigración, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, España • Carlos Arturo López Damm, Embajador, Subsecretario de Servicios Migratorios y Consulares, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ecuador • Timur Shaimergenov, Subdirector, Jefe del Centro de Análisis de Políticas, Biblioteca del Primer Presidente de la República de Kazajstán • Hibaq Jama, Concejala, Ciudad de Bristol • Daniel Klein, Fundador, The Perennial Plate (serie documental)
11:30 - 13:00	Panel 5 - Promoción de la resiliencia y del poder de acción en apoyo a los migrantes vulnerables
	<p>En este panel se deliberará acerca de las necesidades de protección de poblaciones específicas, por ejemplo, los niños y las mujeres migrantes, y los jóvenes migrantes; se examinarán las circunstancias específicas de los trabajadores migrantes, tanto en situación regular como irregular; y se abordarán cuestiones tales como la explotación laboral, el acceso al trabajo decente, la convalidación de cualificaciones, y el trabajo informal. Además, se tratará de las condiciones de extrema vulnerabilidad asociadas, por ejemplo, a personas que no pueden huir de zonas afectadas por las crisis y sus necesidades concretas de asistencia de emergencia y ayuda para medios de sustento. En la deliberación se abordarán las soluciones normativas existentes para centrar los esfuerzos de manera más concertada en la prevención de las crisis provocadas por el hombre, por ejemplo, a través de iniciativas conjuntas sobre cuestiones humanitarias y del desarrollo y para la consolidación de la paz que busquen dar respuesta a las causas originarias. Una de las cuestiones clave que examinará este panel será la manera de construir entornos pacíficos y seguros en las comunidades de origen, tránsito y destino.</p>

	<p>A efectos de orientar los debates se proponen las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo pueden los interlocutores que desarrollan su labor entre los ámbitos humanitario y del desarrollo adaptar con mayor eficacia sus respuestas a las situaciones de vulnerabilidad, explotación o desplazamiento de migrantes para consolidar la resiliencia individual y comunitaria, y fomentar la participación de los migrantes en la identificación de soluciones a su situación? • ¿Cómo pueden articularse las políticas y respuestas que potencien las contribuciones positivas de los migrantes en las comunidades de tránsito, destino y retorno para mitigar la vulnerabilidad de los migrantes? • ¿Qué se puede hacer para que los interlocutores nacionales e internacionales fomenten la aplicación de estrategias basadas en la resiliencia que tengan en consideración la movilidad, en particular en lo que respecta a los planes de movilidad laboral? • ¿Qué conlleva la “cobertura sanitaria universal” y el enfoque “no dejar a nadie atrás” para los migrantes? ¿Cómo lograr la aplicación de estos principios? • ¿Qué apoyo continuo cabe prestar en los distintos contextos, incluida la transición fundamental de las intervenciones exclusiva o principalmente humanitarias hacia intervenciones orientadas al desarrollo? • ¿Qué apoyo pueden brindar los interlocutores a los migrantes para mitigar los riesgos y diversificar las oportunidades, reduciendo con ello su vulnerabilidad al desplazamiento? <p>Moderadora: Daniela Reale, Jefa de Protección Infantil y Niños Migrantes, Save the Children</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Khadijetou Mbareck Fall, Ministra Delegada, Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación, Comisión de Asuntos Magrebíes, Africanos y Mauritanos en el Extranjero, Mauritania • Javier Darío Higuera, Director de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia • Daniela Nuñez Pares, Directora de Coordinación Institucional para la Salud del Migrante, Secretaría de Salud, México • Mechthilde Fuhrer, Secretario Ejecutivo Adjunto del Acuerdo del Consejo de Europa para Riesgos Mayores EUR-OPA • Sikander Khan, Director de Programas de Emergencia de UNICEF, Ginebra • Chidi King, Directora del Departamento de Igualdad, Confederación Sindical Internacional
--	---

13:00 – 15:00	Pausa
13:30 – 14:15	<p>Evento paralelo</p> <p>Presentación del libro: <i>Los migrantes en la reducción del riesgo de desastres: prácticas para la inclusión</i></p> <p>Moderador: Vincent Houver, Director Adjunto del Departamento de Operaciones y Situaciones de Emergencia, OIM</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Denis McClean, Jefe de Comunicación y Divulgación de la Unidad de Prensa y Comunicación, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres • Mechthilde Fuhrer, Secretario Ejecutivo Adjunto del Acuerdo del Consejo de Europa para Riesgos Mayores EUR-OPA • Lorenzo Guadagno, Gestor del Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad de la Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis, OIM
15:00 – 17:00	<p>Panel 6 – Elaboración de un pacto mundial sobre la migración: iniciativas integrales y coordinadas para reducir la vulnerabilidad y empoderar a los migrantes</p>
	<p>En este panel se deliberará acerca de la manera de poner en práctica la protección de migrantes en situación de vulnerabilidad en el pacto mundial sobre migración. Además, se explorará el modo de integrar adecuadamente los retos específicos de las poblaciones vulnerables; movilizar la coordinación internacional para abordar la gobernanza de la migración; y analizar programas y políticas concretos para prevenir, abordar, y resolver de manera sostenible la vulnerabilidad de los migrantes. En las deliberaciones se abordarán distintos enfoques regionales e internacionales para dar respuesta a la vulnerabilidad de los migrantes y se explorarán vías para incorporar estos enfoques en la elaboración del pacto mundial sobre migración. En este panel se brindará igualmente la oportunidad de analizar las funciones de diversos interlocutores y la manera de colaborar con los mismos y maximizar las oportunidades de cooperación y concertación, evitando al mismo tiempo la duplicación de esfuerzos y recursos (por ejemplo, mediante enfoques gubernamentales integrales, el fomento del papel de la sociedad civil en la integración y el cambio de la retórica; las contribuciones de la diáspora para el empoderamiento de los migrantes, y la reducción de las vulnerabilidades).</p>

	<p>A efectos de orientar los debates se proponen las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las funciones de los distintos interlocutores a efectos de prevenir y encarar la vulnerabilidad de los migrantes? • ¿Cómo se puede fortalecer con mayor eficacia los esfuerzos de coordinación y cooperación internacionales para encarar la vulnerabilidad de los migrantes y empoderar a los migrantes? • ¿Qué debe hacer el sistema multilateral para fomentar la deliberación y el consenso sobre la incorporación de estas cuestiones en el pacto mundial sobre migración?
15:00 - 16:00	Panel 1
	<p>Moderador: Jean-Christophe Dumont, Jefe de la División de Inmigración Internacional, Dirección del Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • George Jashi, Secretario Ejecutivo de la Secretaría de la Comisión Estatal para Asuntos Migratorios, Agencia para el Desarrollo del Servicio Público, Ministerio de Justicia, Georgia • Gibril Faal, Director de GK Partners, Director Interino de la Plataforma para el Desarrollo de la Diáspora África-Europa (ADEPT) • Marius Olivier, Director, Instituto de Derecho Social y Política (ISLP), y Catedrático Extraordinario, Facultad de Derecho de la Universidad North-West, Sudáfrica
16:00 - 17:00	Panel 2
	<p>Moderadora: Laura Thompson, Directora General Adjunta, Organización Internacional para las Migraciones</p> <p>Oradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Md. Shahidul Haque, Secretario de Asuntos Exteriores, Ministerio de Relaciones Exteriores, República Popular de Bangladesh • Mahboub Maalim, Secretario Ejecutivo, Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo • Christine Matthews, Asesora Principal sobre Políticas, Oficina del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional • Mirela Stoia, Directora de Servicios de Inmigración, PricewaterhouseCoopers
17:00 - 18:00	<p>Resumen y observaciones finales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Laura Thompson, Directora General Adjunta, Organización Internacional para las Migraciones
Clausura del Taller	

DOCUMENTO DE ANTECEDENTES

**Segundo taller
18 y 19 de julio de 2017
Palacio de las Naciones, Ginebra**



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración

Diálogo Internacional sobre la Migración 2017

**ENTENDER LAS VULNERABILIDADES DE LOS
MIGRANTES: UN ENFOQUE BASADO EN SOLUCIONES
PARA LA ELABORACIÓN DE UN PACTO MUNDIAL
QUE EMPODERE A LOS MIGRANTES Y
REDUZCA SUS VULNERABILIDADES**

Segundo taller, 18 y 19 de julio de 2017
Sala de Conferencias XVIII, Palacio de las Naciones, Ginebra

DOCUMENTO DE ANTECEDENTES

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) celebró la primera reunión del Diálogo Internacional sobre la Migración 2017 los días 18 y 19 de abril en la sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, bajo el título “Fortalecimiento de la cooperación internacional y la gobernanza de la migración con miras a la aprobación de un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular en 2018”. Los participantes analizaron los aspectos relacionados con la cooperación internacional y la gobernanza de la migración, al tiempo que conversaron sobre medidas concretas y viables para que las partes interesadas las examinaran con miras a la elaboración del pacto mundial sobre migración.

Los días 18 y 19 de julio, en el Palacio de las Naciones en Ginebra, la OIM celebrará su segundo taller del Diálogo Internacional sobre la Migración 2017, titulado “Entender las vulnerabilidades de los migrantes: Un enfoque basado en soluciones para la elaboración de un pacto mundial que empodere a los migrantes y reduzca sus vulnerabilidades”. Los Estados Miembros y otros interlocutores pertinentes tendrán la ocasión de examinar todos los aspectos

relacionados con las vulnerabilidades de los migrantes desde una perspectiva normativa, práctica y de cooperación. El objetivo del taller es permitir que los participantes debatan y propongan medidas concretas y viables para reducir las vulnerabilidades de los migrantes y satisfacer sus necesidades en materia de protección y asistencia.

En este documento se presentan algunos de los factores, elementos determinantes y atribuciones que configuran el concepto de vulnerabilidad en el contexto de las migraciones, y se exploran diversos casos de vulnerabilidad en el ámbito migratorio, así como esferas de acción para la formulación de políticas y la cooperación internacional. Estos, junto con los marcos, los instrumentos y las prácticas óptimas vigentes, serán objeto de un mayor examen y análisis durante el taller.

Introducción

La migración se ha convertido en una megatendencia del sistema internacional actual, caracterizado por un nivel de movilidad humana sin precedentes. Si bien la mayoría de los movimientos migratorios son voluntarios y tienen efectos ampliamente positivos sobre las personas y las sociedades, la migración, en particular aquella de carácter irregular, puede acrecentar la vulnerabilidad ante la violencia, el abuso, la explotación y la vulneración de derechos. Pese a la creciente prevalencia de la migración y sus efectos, los marcos de gobernanza de la migración han quedado a la zaga, y muchos migrantes se ven expuestos a graves riesgos en materia de protección, tanto durante el proceso migratorio como tras la llegada al destino final. Por otra parte, hay pocos datos sobre la proporción de los 244 millones de migrantes internacionales en el mundo que podrían considerarse vulnerables. Ahora bien, el hecho de que se hayan registrado 21,3 millones de refugiados y 3,2 millones de solicitantes de asilo a finales de 2015, así como unos 9,1 millones de migrantes sometidos a trabajos forzados y 50 millones de migrantes irregulares a escala mundial en 2010¹ es una clara indicación de la magnitud de este fenómeno.

¹ <http://gmdac.iom.int/global-migration-trends-factsheet> (disponible únicamente en inglés).

Los marcos de protección para los migrantes no han sido lo suficientemente eficaces para aplicar, como corresponde, los derechos de los migrantes en general ni para satisfacer las necesidades de los migrantes vulnerables del mundo actual. Los marcos jurídicos vigentes protegen a todas las personas, independientemente de la “categoría” a la que pertenezcan, y todas las personas son titulares de derechos, pero es preciso orientar mejor la puesta en práctica efectiva de los derechos a fin de satisfacer las necesidades de los migrantes vulnerables. Además, se observa la falta de una definición clara del término “migrante vulnerable”, y en cuanto al tipo de protección y asistencia que cabe brindar a esta categoría de migrantes. Por otra parte, es preciso aclarar este término y llegar a un consenso sobre el camino a seguir para abordar los importantes retos operacionales relacionados con la protección y la asistencia prestadas a los incontables migrantes que requieren dichos servicios.

Marcos vigentes

En la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo de 2013, los representantes de Estado y de Gobierno reiteraron su “compromiso de prevenir y combatir la trata de personas, proteger a las víctimas de la trata de personas, prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes y proteger a los migrantes de la explotación y otros abusos” y decidieron trabajar en pro de un programa eficaz e inclusivo sobre la migración internacional que respetara los derechos humanos.

Por otra parte, en el párrafo 29 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se reconoce expresamente la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible, así como el hecho de que la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales. También se afirma que los Estados cooperarán en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea su estatus

migratorio. Además, se formula la promesa de que “nadie se quedará atrás”, un compromiso que carecería de sentido si en las labores orientadas al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) consignados en la Agenda no se tuviera en cuenta a los 244 millones de migrantes internacionales del mundo.

En la Declaración de Nueva York, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas al finalizar la Cumbre sobre los Refugiados y los Migrantes, celebrada el 19 de septiembre de 2016, también se hace referencia a las vulnerabilidades de los migrantes ante la explotación y los abusos, y se destaca el compromiso asumido por los Estados de “proteger la seguridad, la dignidad y los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, sea cual fuere su estatus migratorio, en todo momento”.

Actualmente, el sistema internacional se fundamenta en cuatro regímenes jurídicos que guardan relación con la protección de los migrantes y la prestación de asistencia a los mismos, a saber, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; el derecho internacional de los refugiados; el derecho penal internacional; y el derecho internacional del trabajo. El derecho internacional de los derechos humanos establece los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales fundamentales que todo ser humano debería ejercer, mientras que el derecho internacional humanitario tiene por objeto limitar las repercusiones negativas que tienen los conflictos y proteger a toda persona que no participe en hostilidades. Ambos regímenes jurídicos se aplican a todas las personas, incluidos los migrantes. El derecho internacional de los refugiados define el término “refugiado”, y establece los derechos y protecciones que corresponden por ley a esa categoría de personas, como la no devolución. Este régimen jurídico solo es aplicable a los refugiados. El derecho penal internacional comprende instrumentos que guardan relación con la migración, en particular la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, su Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños. El Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes tiene por objeto prevenir y combatir el tráfico de migrantes, promover la cooperación entre los Estados Parte

y proteger los derechos de los migrantes objeto de tráfico. El Protocolo contra la Trata de Personas tiene por objeto prevenir y combatir la trata de personas, proteger y prestar asistencia a las víctimas de la trata en el marco del pleno respeto de sus derechos humanos, y promover la cooperación entre los Estados Parte. Por último, el derecho internacional del trabajo recoge disposiciones referentes a la migración laboral internacional y los derechos de los trabajadores migrantes. Este régimen jurídico incumbe específicamente a los trabajadores migrantes y sus familias.

Entender las vulnerabilidades de los migrantes para subsanar las deficiencias de protección

Si bien el derecho internacional de los derechos humanos es aplicable en todas las circunstancias y a todas las personas, incluidos los migrantes, son raros los casos en que se aplica plenamente en las respuestas de los Estados a la migración irregular². Los migrantes y los profesionales que los atienden rara vez cuentan con los medios necesarios para solicitar una reparación oficial por violaciones de derechos humanos o de otra índole. Cabe recordar que, aun cuando los migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso no estén cubiertos por las definiciones establecidas para los migrantes con derecho a medidas específicas de protección – en concreto los refugiados y las personas objeto de trata –, o no sean trabajadores migrantes, siempre tendrán derecho a que se respeten y protejan sus derechos humanos inalienables, en virtud de los tratados fundamentales de derechos humanos. Si bien muchos migrantes vulnerables son objeto de tráfico y en el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes se contemplan medidas específicas de protección para los migrantes víctimas de esas prácticas y se propugna la protección de sus derechos, la mayoría de las medidas de respuesta de los Estados ante el tráfico de migrantes se han centrado en el control fronterizo y en las actividades de aplicación de la ley y, por lo general, se han focalizado mucho menos en las disposiciones sobre los derechos

² Alexander Betts, *Soft Law and the Protection of Vulnerable Migrants*, *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 24, págs. 533 a 552 (2010 - no disponible en español).

y protecciones del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes que en las del Protocolo contra la Tratas de Personas³.

Por lo tanto, es preciso tener una idea más clara de los elementos que entraña el término “migrante vulnerable” o “migrante en situación de vulnerabilidad”. Por lo general, los debates sobre la vulnerabilidad tienden a centrarse exclusivamente en los grupos de personas para los que existen definiciones jurídicas y protecciones específicas (por ejemplo, los refugiados y las personas objeto de trata), o en la pertenencia de las personas a grupos de población específicos (por ejemplo, las mujeres, los menores y las personas con discapacidad). Esta visión puede opacar el hecho de que las vulnerabilidades varían sustancialmente dentro de esos grupos. Además, al clasificar a una persona como vulnerable a raíz de su pertenencia a un grupo particular, se pasan por alto muchos de los factores que podrían resguardar a una persona de la explotación o el abuso, independientemente de su pertenencia a dicho grupo, y se subestima el poder de acción y la capacidad de las personas para superar los factores de vulnerabilidad y conseguir sus objetivos migratorios. También se propician las deficiencias de protección, puesto que los encargados de la protección pueden desatender las necesidades de las personas que no pertenezcan a una categoría protegida de migrantes o a un grupo considerado vulnerable.

Por último, asociar la vulnerabilidad con la pertenencia a un grupo específico es hacer caso omiso de la amplia gama de factores, tanto individuales como estructurales, que contribuyen a las vulnerabilidades de determinados grupos y sus integrantes, e impedir la formulación de medidas integrales de prevención y protección.

A fin de corregir estas deficiencias de protección, es preciso dar una interpretación más amplia a la noción de vulnerabilidad, una interpretación que no tenga únicamente en cuenta las categorías protegidas de migrantes o la pertenencia a determinados grupos de población, sino que también complemente estos planteamientos mediante un entendimiento más íntegro de los factores que propiciaron la vulnerabilidad de un migrante

³ Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, Migración irregular, tráfico ilícito de migrantes y derechos humanos: hacia la coherencia (2010 - versión en español abreviada).

o de un grupo de migrantes, y los recursos y las capacidades que ellos mismos pueden movilizar para contrarrestar su vulnerabilidad o recuperarse de ella, y que sea aplicable en cualquier etapa y cualquier contexto del proceso migratorio. La adopción de tal enfoque sentaría las bases para la formulación de respuestas operacionales y programáticas más eficaces, basadas en obligaciones existentes, ante las crisis migratorias actuales y futuras, y permitiría a la comunidad internacional satisfacer las necesidades de los migrantes vulnerables en materia de protección y asistencia.

Determinación de las vulnerabilidades de los migrantes – modelo propuesto

En el contexto de la migración, la vulnerabilidad puede definirse como la reducida capacidad de una persona o grupo para combatir o sobrellevar la violencia, la explotación, el abuso y las violaciones de sus derechos, o para recuperarse de tales prácticas. Los elementos que determinan la vulnerabilidad son la existencia, la ausencia y la interacción de factores o circunstancias que acrecientan el riesgo o la exposición ante actos de violencia, explotación, abuso y vulneración de derechos, o brindan protección contra tales actos. Esta definición no solo es aplicable a migrantes individuales, sino también a familias, grupos y comunidades afectadas por la migración. Requiere una evaluación exhaustiva no solo de los factores y circunstancias que acrecientan la vulnerabilidad, sino también de aquellos que contribuyen a la capacidad de un migrante o un grupo de migrantes para resistir y superar los riesgos, lo que su vez permitirá tener un entendimiento más cabal de sus necesidades y capacidades.

Existen múltiples formas de explotación y abuso, así como varios factores que contribuyen a que una persona o grupo sea más vulnerable a ellas. Por ejemplo, ser mujer o transgénero aumenta las probabilidades de ser objeto de actos de explotación y abuso sexual, y estar en situación migratoria irregular acrecienta la vulnerabilidad ante la explotación laboral. También existen varios factores susceptibles de contribuir a la vulnerabilidad de una persona o grupo ante violaciones de sus derechos, en función de las circunstancias. Por ejemplo, en determinados contextos, ser

niño reduce el riesgo de verse privado del derecho a la educación, mientras que en otros, la orientación sexual o identidad de género puede incidir en el riesgo de verse privado del derecho a la vida familiar.

Así pues, al evaluar la vulnerabilidad de una persona, familia, comunidad o grupo, resulta primordial tener en cuenta los riesgos a los que están expuestos.

Elementos determinantes de la vulnerabilidad

El modelo de la OIM concibe la vulnerabilidad, o la capacidad de combatir o sobrellevar la violencia, la explotación, el abuso y las violaciones de derechos, como la interacción de factores (y no como el resultado de la pertenencia a un grupo vulnerable) que incrementa o reduce la exposición de las personas, los hogares, las comunidades y los grupos a la violencia, la explotación, el abuso y las violaciones de derechos. Analiza los factores a nivel individual, familiar, comunitario y estructural, y tiene en consideración las circunstancias contextuales que pueden acrecentar la exposición a tales riesgos.

Los factores individuales son los que guardan relación con el migrante como persona (esto es, su posición en la sociedad, sus creencias y sus opiniones). Las características individuales son un elemento central para evaluar la vulnerabilidad, ya que contribuyen a la exposición de una persona a factores de riesgo, o a su capacidad de adaptación a los mismos, y determinan el modo en que las personas responden en sus entornos familiar, comunitario, estructural y situacional.

Los factores relativos al hogar guardan relación con las circunstancias familiares de las personas, su papel y posición dentro de la familia, así como las historias y experiencias familiares. La familia es un factor decisivo para determinar las vulnerabilidades, puesto que, normalmente, las personas que precisan de apoyo recurren a ella en primer lugar, en particular los niños y los jóvenes. Las familias presentan tanto factores de riesgo como de protección en lo referente a la explotación y el abuso. Las personas y sus familias están insertas en un entorno comunitario

físico y social más amplio, y la estructura económica, cultural y social de la comunidad, así como la posición de esas personas en ella, inciden en sus vidas. Las comunidades con redes de apoyo social sólidas y recursos suficientes pueden prestar ayuda y protección a las personas y las familias, mientras que aquellas que no cuentan con tales redes ni recursos son terreno abonado para la creación de factores de riesgo.

En su más amplio sentido, los factores estructurales son las condiciones e instituciones históricas, geográficas, políticas, económicas, sociales y culturales en el plano nacional, regional e internacional que inciden en el entorno general donde viven las personas, las familias, las comunidades y los grupos, y que determinan sus decisiones relativas a sus finanzas, su educación y la posibilidad de migrar. Normalmente, los factores estructurales son estables y sus efectos son de largo aliento.

Los factores situacionales son circunstancias o condiciones de cualquier esfera de la vida que cambian de manera imprevista, por ejemplo, a raíz del estallido de un conflicto, un cambio repentino e inesperado en la situación familiar o socioeconómica, o un cambio en la situación migratoria. Tales cambios pueden exponer, en mayor medida, a las personas, las familias y las comunidades a la violencia, la explotación, el abuso y las vulneraciones de derechos.

Además, las circunstancias cambian con el transcurso del tiempo y varían en todas las fases del proceso migratorio, y los migrantes no son vulnerables en sí mismos, sino a consecuencia de una combinación de factores que los afectan en un momento y lugar determinados. Una persona que haya sido objeto de trata con fines de explotación laboral puede escapar de esa situación, recuperarse y convertirse en legítima defensora de los derechos de las personas objeto de trata. Una familia que haya atravesado por un periodo de vulnerabilidad puede crear y aplicar estrategias orientadas a mejorar su situación y reducir las vulnerabilidades con el tiempo. Las comunidades otrora prósperas, con sólidas redes sociales, pueden hacerse más vulnerables con el tiempo por cambios en la situación económica global o la proliferación de la delincuencia organizada. Por lo tanto, para analizar o pronosticar la vulnerabilidad de determinadas personas, hogares o grupos, es preciso proceder a una evaluación integral de los factores de riesgo y protección, sus circunstancias, y los recursos a su disposición.

Consecuencias para la formulación de políticas y programas

Un entendimiento integral de la vulnerabilidad incide claramente en la formulación de políticas y en las operaciones, ya que pone de manifiesto la necesidad de contar con respuestas globales destinadas a reducir la vulnerabilidad de las personas, las familias, las comunidades y los grupos ante la violencia, la explotación, el abuso y las vulneraciones de derechos, mediante el examen de los factores de riesgo y protección en cada esfera y en todas las etapas del proceso migratorio.

Abordar el proceso de integración

La integración efectiva de los migrantes depende en gran medida de la evaluación de las vulnerabilidades a los que pueden estar expuestos antes de su partida, así como de los riesgos a los que se pueden enfrentar tras su llegada. Ello conlleva la adopción de medidas concretas, como la facilitación del acceso a servicios de salud y al empleo, mediante la propuesta de medios innovadores de formación profesional, evaluación de las aptitudes y convalidación de diplomas extranjeros. En las políticas y los programas, la integración debería concebirse como un proceso que comienza antes de la partida de los migrantes y se extiende mucho después de su llegada. En este proceso intervienen varias partes, desde los representantes del sector privado hasta las autoridades locales de los países de acogida. Las entidades del sector privado desempeñan un papel esencial, no solo en cuanto empleadores de trabajadores migrantes, sino también en cuanto socios estratégicos y agentes esenciales en la imposición del cumplimiento de las obligaciones jurídicas relativas a la protección de los derechos humanos y laborales de los migrantes. Las autoridades locales y los urbanistas también son socios importantes para abordar las vulnerabilidades de los migrantes. Se registra una creciente demanda de apoyo adecuado y de intercambio de información con miras al fomento de la capacidad para evaluar y satisfacer las necesidades de los migrantes recién llegados. Al encarar los retos en una fase temprana y de manera concertada se contribuye a superar los escollos que entorpecen el empleo remunerado, la

atención de la salud —incluido el apoyo psicosocial— y otros servicios pertinentes.

Un enfoque integral para la obtención de resultados sostenibles

En el plano individual, los migrantes que son vulnerables a la violencia, la explotación, el abuso o las violaciones de derechos, o han sido víctimas de tales actos, necesitan respuestas que cubran sus necesidades inmediatas y aborden la constelación de factores de riesgo particulares que propician o han propiciado su vulnerabilidad. A modo de ejemplo, una respuesta adecuada podría comprender, entre otras cosas, la facilitación del acceso a un alojamiento apropiado; el suministro de servicios y tratamientos de salud física y mental; la prestación de asistencia jurídica, consular y en materia de documentación; la realización de actividades educativas, de fomento de las aptitudes y de formación; y la oferta de oportunidades de trabajo y generación de ingresos. La tarea de abordar los factores de riesgo debe entenderse como un proceso continuo en el que algunos factores de riesgo son más susceptibles de tener una solución inmediata (por ejemplo, albergues temporales, vacunaciones contra enfermedades prevenibles), otros tienen soluciones de medio plazo (por ejemplo, la mejora del nivel educativo), y otros requieren la aplicación de medidas a más largo plazo o incluso de por vida.

En el plano del hogar, una respuesta integral conlleva la necesidad de entender la posición que ocupan las personas dentro del hogar y de abordar todo factor relativo al hogar que haya propiciado su vulnerabilidad. Las respuestas pueden comprender la localización y la evaluación de familias; determinaciones relativas al interés superior de las personas concernidas; la reunificación familiar; el fomento de la capacidad para mantener a menores de manera justa y equitativa, así como para encargarse de los cuidados y el mantenimiento de personas mayores y familiares con discapacidad; la oferta de oportunidades de trabajo y generación de ingresos; la prestación de servicios de apoyo para las familias que han quedado atrás; y la toma de disposiciones de cuidado alternativo. Las intervenciones en esta esfera también podrían requerir una visión a corto o largo plazo, en función de los factores de riesgo particulares que se estén abordando.

La formulación de programas a nivel comunitario tiende a requerir una visión de mediano a largo plazo, ya que, normalmente, la tarea de abordar los factores de riesgo en las comunidades entraña la necesidad de modificar factores sociales, económicos, medioambientales y culturales de mayor envergadura. Las intervenciones mediante programas podrían contemplar medidas para garantizar que los miembros de la comunidad perciban a las mujeres y a las niñas como personas que participan plenamente y en igualdad de condiciones en la vida cultural, social, económica y política de la comunidad; que los miembros y líderes comunitarios fomenten la participación plena y en igualdad de condiciones de los niños y las niñas en la educación; que las comunidades promuevan y apoyen procesos migratorios seguros; y que las comunidades cuenten con las aptitudes, los conocimientos y los recursos necesarios para adaptarse a los efectos del cambio climático y la degradación ambiental, así como para mitigarlos.

En el plano estructural, los programas orientados a reducir la vulnerabilidad relacionada con la migración podrían comprender medidas para eliminar las desigualdades estructurales y la discriminación (esto es, la formulación de políticas orientadas a facilitar el acceso de los migrantes a servicios de salud asequibles, el establecimiento de mecanismos de protección social para los migrantes y sus familiares); consolidar el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos y de los migrantes; y asegurar el establecimiento y la aplicación de marcos, políticas y prácticas de gobernanza de la migración apropiados. Tales respuestas son, por lo general, de largo plazo, y requieren la dirección y participación de los gobiernos nacionales y de las instituciones regionales o internacionales.

Las circunstancias de los migrantes pueden cambiar rápidamente y de distintas formas. Las respuestas programáticas ante factores situacionales son variables y están determinadas por el contexto. A modo de ejemplo, cabe citar el enfoque de la lucha contra la trata de personas en situaciones de crisis. Según testimonios recogidos, las medidas de respuesta contra la trata de personas deben adoptarse apenas comienza una situación de crisis, incluso antes de que las víctimas hayan sido identificadas, a fin de resguardar a los grupos particularmente vulnerables ante el riesgo de ser objeto de trata, explotación y abuso, mediante la

oferta de alternativas a las estrategias de supervivencia negativas y el apoyo a las labores de los intervinientes.

Refuerzo de la coherencia y la capacidad

La adopción de un enfoque integral de la vulnerabilidad de los migrantes complementaría la importante labor que se está realizando para proteger a los migrantes, además de salvar la brecha entre la protección brindada a las categorías reconocidas de migrantes y la prestada a las personas que sufren actos de violencia, explotación y abuso y violaciones de derechos, pero no pertenecen a ninguna categoría protegida. Asimismo, la cuestión de los derechos humanos de los migrantes se abordaría de manera más integral en la medida en que se propiciaría la plena protección de sus derechos, independientemente de su situación migratoria o de otra índole. Además, se posibilitaría la adopción de medidas preventivas apropiadas, ya que este enfoque se ha concebido no solo para abordar los riesgos de protección una vez que se hacen manifiestos, sino también para entender mejor las vulnerabilidades y abordarlas antes de que surjan.

Con el tiempo, la aplicación de programas basados en este modelo serviría para mejorar la base de información sobre la vulnerabilidad de los migrantes, ya que la recopilación y el análisis de datos acerca de variables individuales, familiares, comunitarias, estructurales y situacionales consolidaría los conocimientos sobre los factores que realmente guardan relación con la vulnerabilidad, y sobre el modo en que dichos factores pueden variar entre regiones y en distintos contextos. Tales conocimientos dotarían a la comunidad internacional, los gobiernos nacionales y los mismos migrantes de las capacidades necesarias para adoptar medidas apropiadas, orientadas a garantizar el bienestar de los migrantes, sus familias y sus comunidades.

Una aceptación general de este planteamiento permitiría a los agentes humanitarios y de desarrollo aprovechar al máximo sus ventajas comparativas en lo referente a la protección y la asistencia a los migrantes. Por ejemplo, las organizaciones y los organismos que desempeñan funciones de protección social podrían

centrarse en la formulación de programas orientados a abordar las vulnerabilidades relacionadas con los factores individuales y relativos al hogar, y los organismos con conocimientos especializados en materia de desarrollo podrían focalizarse en las intervenciones destinadas a reforzar la resiliencia de las comunidades ante los actos de explotación y abuso relacionados con la migración. Las organizaciones de derechos humanos podrían consagrar su labor al reconocimiento y la defensa de los derechos de los migrantes, y los agentes humanitarios podrían velar por que se tenga una idea más clara acerca del vínculo entre las crisis migratorias y los desastres naturales y causados por el ser humano, y por que las necesidades de todas las personas afectadas por crisis, en particular los migrantes, se satisfagan de conformidad con sus derechos.

Refuerzo en la formulación de políticas y la cooperación internacional

Los Estados, las organizaciones regionales y las organizaciones internacionales se ven actualmente afectados por los cambios relacionados con los flujos migratorios masivos que se observan hoy en día. Un enfoque concertado, integral y coherente para entender las causas profundas, los factores de impulso y atracción y las respuestas al fenómeno migratorio basadas en derechos, eficaces y sostenibles permitiría a todas las partes interesadas formular políticas más eficaces y afianzar la cooperación en los planos nacional, regional e internacional.

Conclusiones

Al elaborar políticas y marcos de protección a escala nacional, regional y mundial, es preciso tener en cuenta las vulnerabilidades de las personas, las familias, las comunidades o los grupos en contextos específicos, y no centrarse exclusivamente en categorías reconocidas de migrantes vulnerables. Por lo tanto, al determinar o pronosticar la vulnerabilidad de personas, hogares o grupos, los Estados siempre deberían proceder a una evaluación integral

de los factores de riesgo y protección de sus circunstancias, y los recursos a su disposición. Asimismo, las respuestas deberían ser variables y fundamentarse en la distinción entre las necesidades que requieren una respuesta inmediata de corto plazo y aquellas que requieren medidas de prevención y una atención a largo plazo. Además, los recursos deberían destinarse a ambos tipos de necesidades, sin descuidar los problemas estructurales y de largo plazo.

Si bien es importante prestar atención a las necesidades específicas de determinadas categorías de migrantes, a saber, los menores, las personas que padecen una enfermedad y las víctimas de la trata, resulta fundamental que en el pacto mundial para una migración segura, ordena y regular se determine la manera de abordar los factores situacionales que ponen a los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, y se exploren medios para consolidar la resiliencia y empoderar a los migrantes.

Encontrar una solución a la vulnerabilidad estructural no sólo entraña la necesidad de elaborar políticas y marcos claros, sino también la de aplicarlos plenamente y someterlos a un seguimiento integral. Para responder eficazmente a las necesidades inmediatas de los migrantes vulnerables es preciso formular respuestas programáticas adecuadas y proceder a una distribución de las tareas. Por estos motivos, resulta primordial reforzar la cooperación y la coherencia, y elaborar respuestas en aras de un enfoque concertado e integral que aborde las causas profundas de la vulnerabilidad.

Así pues, es necesario establecer políticas específicas y mecanismos prácticos para prevenir y reducir la explotación de los migrantes vulnerables. El papel de las diásporas, el sector privado, la sociedad civil, los profesionales de la salud, las escuelas y las instituciones locales en este empeño debería reconocerse y reforzarse. Los Estados y sus principales asociados deberían promover el papel de la integración, la inclusión, el acceso a servicios de salud, la educación y las destrezas lingüísticas y culturales como medio para reducir las vulnerabilidades.

Por último, es preciso adoptar enfoques coherentes y sistémicos para encarar los retos migratorios actuales. También existe la imperiosa necesidad de reconocer que, durante el

proceso migratorio, muchos migrantes son víctimas de violencia, explotación, abuso y violaciones de sus derechos, por lo que precisan de protección ante nuevos actos de maltrato, así como de medios de asistencia para recuperarse de sus experiencias. La OIM propone un enfoque integrado y global para abordar estos retos y mejorar la capacidad de la comunidad internacional en su conjunto con miras a la consecución de un mismo objetivo, a saber, una migración segura, ordenada y regular en beneficio de los migrantes y la sociedad. Este enfoque también tiene por objeto dotar a los Estados, los responsables de la formulación de políticas y los foros regionales e internacionales de un marco adecuado para el análisis, la elaboración de políticas y la formulación de respuestas programáticas, y –con el tiempo– de una base de información cada vez más completa en la que incorporar tales iniciativas de política y cooperación. En concreto, este enfoque tiene por finalidad aportar la información necesaria para la elaboración del pacto mundial sobre migración en el marco de los empeños orientados a garantizar una migración segura, ordenada y regular.

Lectura adicional - sugerencias:

- Síntesis de conclusiones del taller del Diálogo Internacional sobre la Migración celebrado en Nueva York los días 18 y 19 de abril de 2017
- Documento temático de la OIM: *Protection of Human Rights and Vulnerable Migrants* (no disponible en español)
- Documento temático de la OIM: *The Health of Migrants* (no disponible en español)
- Documento temático de la OIM: *Integration and Social Cohesion* (no disponible en español)
- Documento temático de la OIM: *Family reunification* (no disponible en español)
- Documento temático de la OIM: *Migrants in Countries in Crisis* (no disponible en español)
- Documento temático de la OIM: *Climate Change and Environmental Degradation* (no disponible en español)
- Documento temático de la OIM: *Migration Risk & Resilience in the Context of Disaster* (no disponible en español)

SÍNTESIS DE CONCLUSIONES

**Segundo taller
18 y 19 de julio de 2017
Palacio de las Naciones, Ginebra**



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración

Diálogo Internacional sobre la Migración 2017

**ENTENDER LAS VULNERABILIDADES DE LOS
MIGRANTES: UN ENFOQUE BASADO EN SOLUCIONES
PARA LA ELABORACIÓN DE UN PACTO MUNDIAL
QUE EMPODERE A LOS MIGRANTES Y
REDUZCA SUS VULNERABILIDADES**

Segundo taller, 18 y 19 de julio de 2017
Sala de Conferencias XVIII, Palacio de las Naciones, Ginebra

SÍNTESIS DE CONCLUSIONES

El Diálogo Internacional sobre la Migración es el principal foro de diálogo normativo sobre migración de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y lo conforman Estados Miembros e interlocutores asociados intergubernamentales y no gubernamentales. En concertación con los Estados Miembros, el Director General de la OIM decidió dedicar los dos talleres del Diálogo en 2017 a brindarles apoyo con miras a la elaboración del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular, al facilitar un foro de diálogo normativo inclusivo centrado en cuestiones clave que cabe considerar con miras al pacto mundial sobre migración. El 18 y 19 de julio de 2017, la OIM celebró el segundo taller del Diálogo de 2017 en el Palacio de las Naciones en Ginebra, basado en las deliberaciones mantenidas en el primer taller del Diálogo, que tuvo lugar el 18 y 19 de abril de 2017 en Nueva York, que se centraron en cuestiones relativas a la gobernanza mundial de la migración. Este segundo taller tuvo por tema *Entender las vulnerabilidades de los Migrantes: un enfoque basado en soluciones para la elaboración de un pacto mundial que empodere*

a los migrantes y reduzca sus vulnerabilidades. El evento reunió a aproximadamente 400 participantes, a saber, representantes de los gobiernos, las Naciones Unidas y otras organizaciones regionales e internacionales, las instituciones académicas, el sector privado, la diáspora y las organizaciones de migrantes, así como de la sociedad civil.

Durante los dos días, el taller estimuló un nutrido debate sobre la esencia y el proceso para la elaboración del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular, así como acerca de su adopción prevista para 2018. El taller facilitó una oportunidad para considerar las capacidades y vulnerabilidades de los migrantes; orientar adecuadamente las políticas; y analizar las respuestas operativas y programáticas para abordar las vulnerabilidades de los migrantes e incrementar su resiliencia a través de los servicios de asistencia y protección. Los participantes destacaron que el pacto mundial sobre migración presentaba una oportunidad histórica para considerar cuestiones vinculadas a la situaciones de vulnerabilidad de los migrantes, atendiendo a sus causas; revisar los sistemas de protección disponibles para migrantes; identificar deficiencias en la implementación de tales sistemas; fomentar el consenso sobre las respuestas normativas adecuadas antes, durante y después de la migración; y elaborar marcos que permitan la cooperación y la colaboración interinstitucionales en materia de políticas para prevenir, abordar y resolver de manera sostenible las situaciones de vulnerabilidad. A lo largo del taller, muchos hicieron hincapié en que se trataba de una oportunidad única para contraer compromisos concretos de cara a las poblaciones vulnerables con miras a garantizar que nadie quede al margen.

En sus observaciones preliminares, el Director General de la OIM, William Lacy Swing, recordó a los participantes que la elaboración del pacto mundial sobre migración constituía una etapa trascendental, y recordó asimismo el progreso significativo alcanzando en 2015, que había sentado las bases para este proceso, incluida la adopción por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, la Agenda de Acción de Addis Abeba referente a la financiación humanitaria y el Acuerdo de París relativo al cambio climático.

Junto al conjunto sustantivo de normas laborales y legislación sobre derechos humanos, ello facilitaba una base sólida para la negociación de un pacto mundial sobre migración.

El Director General planteó distintas cuestiones a los participantes para su consideración durante este segundo taller del Diálogo: 1) La cooperación internacional era un elemento central del pacto mundial sobre migración. 2) El taller se centraba en las situaciones de vulnerabilidad de los migrantes. A este respecto destacó que “no se trataba de crear una nueva categoría de migrantes a quienes quepa acordar una protección específica. Sino más bien de migrantes en situaciones de vulnerabilidad”. Las deliberaciones debían girar en torno a las situaciones concretas que propician la vulnerabilidad de los migrantes a lo largo del proceso migratorio y a la necesidad de entender los factores que causan las vulnerabilidades; revisar los sistemas de protección disponibles; y fomentar el consenso sobre la mejor forma de abordar las vulnerabilidades de los migrantes. 3) En el taller se analizarían soluciones que garanticen asimismo los derechos humanos y la dignidad de todos los migrantes independientemente de su situación, ya sea en la frontera, en los procesos de retorno y readmisión y en los mecanismos de rendición de cuentas. Cabía evitar la asunción de que todos los migrantes eran víctimas y en cambio reconocer sus capacidades y hallar soluciones prácticas concretas para abordar sus vulnerabilidades. La integración social y comunitaria era un requisito previo para proteger los derechos de los migrantes. Las medidas se debían fundamentar en los principios y marcos existentes para garantizar el cumplimiento de los compromisos contraídos. Ahora era preciso deliberar sobre la etapa de seguimiento con miras a garantizar la viabilidad del pacto mundial sobre migración tras su adopción.

En sus observaciones preliminares, Tijani Mohammed, Ministro Adjunto de Relaciones Exteriores de Ghana, destacó que, históricamente, la migración había desempeñado un papel fundamental en el desarrollo del país y que en los años 80 Ghana había adquirido una “cultura de la migración”. Destacó la importancia de ofrecer alternativas a los jóvenes que vivían en zonas de migración irregular e hizo hincapié en que era fundamental velar por una gobernanza inclusiva. A este respecto,

señaló que la recientemente creada Comisión Nacional sobre Migración estaba integrada no solo por oficiales gubernamentales, sino también por ONGs, instituciones académicas, y representantes de la sociedad civil y los medios de comunicación.

Peter Thomson, Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas, transmitió sus observaciones a través de un mensaje de vídeo, y recordó a los participantes que en la Declaración de Nueva York los Estados plasmaron el compromiso de elaborar el pacto mundial sobre migración, que se adoptaría en una conferencia intergubernamental en 2018. Ya se habían celebrado tres de las seis consultas temáticas y estaban previstas muchas otras consultas y reuniones. Además, informó que en septiembre la Asamblea General adoptaría una declaración política concisa sobre la lucha contra la trata de personas, y observó que prevalecía el nexo entre el tráfico y la trata de personas como cuando se aprobó el Protocolo de Palermo en el año 2000. Celebró la función rectora desempeñada por la OIM y encomió que el Diálogo Internacional sobre la Migración se hubiese consignado a las vulnerabilidades de los migrantes, pues ello también formaba parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Ahmed Hussen, Ministro de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía del Canadá, destacó la importancia de que el taller del Diálogo se hubiese centrado en la vulnerabilidad de los migrantes, y compartió algunas reflexiones sobre los medios utilizados por el Canadá en el plano nacional, bilateral e internacional con miras a la reducción de las vulnerabilidades. El Canadá promovía las vías regulares para la migración como mecanismo fundamental de reducción de la vulnerabilidad. La falta de vías legales obligaba a algunos migrantes a emprender viajes irregulares arriesgados. En los planos bilateral y regional, el Canadá concedía prioridad al apoyo a los derechos humanos, en particular los derechos de las mujeres y las niñas; a este respecto, mencionó ejemplos en los que el país había adoptado medidas para prevenir la explotación de mujeres, facilitar oportunidades de empleo a los jóvenes en riesgo y garantizar sueldos decentes a los migrantes. A nivel nacional, la política del Canadá se había centrado en ayudar a los recién llegados a través de un enfoque integral que reconocía al país como una sociedad multicultural, multiétnica y multilingüística. Las políticas integradoras del Canadá con respecto a los migrantes

gozaban de gran apoyo público y ello demostraba que las políticas inclusivas contribuían a la tolerancia y a prevenir la xenofobia. El Ministro Hussen habló asimismo de su experiencia personal como emigrante al Canadá en 1993 y agradeció la generosa bienvenida, pues ello le animó a integrarse plenamente en la sociedad canadiense. Es más, observó que dos décadas después de su llegada había asumido la dirección del departamento del que una vez fue beneficiario.

Como era habitual, el taller incluyó una sesión consagrada a la Voz de los Migrantes. Dos mujeres migrantes, Fatumo Farah, Directora de Himilo Relief and Development Association (HIRDA), y Monami Maulik, Coordinadora Internacional de Global Coalition on Migration, hablaron de la importancia que reviste la participación de los migrantes en sus comunidades y del papel preponderante de las organizaciones de la diáspora a la hora de contribuir al desarrollo de sus países de origen. Ambas compartieron sus experiencias con la audiencia y observaron que su acertada integración les había ayudado, tanto ellas como a sus organizaciones, a servir mejor a sus países de origen.

La deliberación se estructuró en torno a siete paneles que cubrieron todos los aspectos de la vulnerabilidad de los migrantes, cada uno de los cuales abordó los temas principales del taller: 1) Entender las vulnerabilidades de los migrantes: conceptos, factores determinantes, deficiencias y marcos de protección; 2) Identificación de las vulnerabilidades de los migrantes: factores estructurales y situacionales de la vulnerabilidad; 3) Aplicación de marcos normativos y operativos en un contexto migratorio; 4) La integración y la inclusión social como medio para encarar y mitigar las vulnerabilidades de los migrantes; 5) Promoción de la resiliencia y del poder de acción en apoyo a los migrantes vulnerables; y 6) Elaboración de un pacto mundial sobre la migración: iniciativas integrales y coordinadas para reducir la vulnerabilidad y empoderar a los migrantes.

Los paneles contaron con 40 oradores representativos de responsables de la formulación de políticas y expertos en las esferas de la gobernanza de la migración y otros ámbitos relacionados con la migración. La composición de los paneles respetó el equilibrio geográfico y de género, además, los oradores,

22 de los cuales eran mujeres, provenían de casi todas las regiones del mundo. Después de las presentaciones de los paneles se celebraron sesiones interactivas de preguntas y comentarios en las que muchos representantes estatales y no estatales compartieron sus experiencias para hacer frente a las vulnerabilidades de los migrantes. La Directora General Adjunta de la OIM, Laura Thompson, formuló las observaciones finales y enunció las siete conclusiones, que fueron incorporadas a los puntos de la síntesis que figura a continuación. Además, hizo hincapié en la complementariedad de los dos talleres del Diálogo Internacional sobre la Migración, en los que se destacó el carácter fundamental de la cooperación internacional, la importancia de garantizar políticas migratorias holísticas, y la necesidad de cumplir los compromisos ya contraídos y de contar con un mecanismo de seguimiento consolidado para el pacto mundial sobre migración.

Este documento resume las conclusiones principales de las deliberaciones mantenidas a lo largo de los dos días.

Las deliberaciones dieron lugar a esferas clave de convergencia:

1. **Los migrantes no son inherentemente vulnerables.** Hubo consenso con respecto a la preferencia por el uso de los términos “situación de vulnerabilidad para los migrantes” o “migrantes en situación de vulnerabilidad” antes que “migrantes vulnerables”. A pesar de que los participantes no consagraron mucho tiempo a la terminología, varios se refirieron al documento de antecedentes que facilitaba una definición de vulnerabilidad, a saber: “la reducida capacidad de una persona o grupo para combatir o sobrellevar la violencia, la explotación, el abuso y las violaciones de sus derechos, o para recuperarse de tales prácticas”. Hubo consenso asimismo sobre los distintos factores que influyen en la vulnerabilidad de las personas y su interacción. Otros oradores, en particular Shahidul Haque, Secretario de Asuntos Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de Bangladesh, observaron que la vulnerabilidad era reflejo de una falta de capacidad y recursos. Aud Kolberg, Subsecretaria General del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, afirmó que era esencial establecer una distinción entre refugiados y migrantes, un

punto corroborado por otros oradores. Tal y como destacaba la Declaración de Nueva York, si bien afrontan retos similares, su situación se rige por marcos jurídicos distintos.

Los participantes pusieron de relieve que la gran mayoría de personas migra de manera voluntaria y legal, y constituye una fuerza positiva para el desarrollo. Observaron asimismo que la manera en que se habla de los migrantes incide en la opinión pública y que, por lo tanto, era importante no tratarlos como víctimas o personas vulnerables sino recalcar los factores estructurales y situacionales que generan las vulnerabilidades (Noruega y Marruecos). Los migrantes albergaban grandes capacidades, eran impulsores del desarrollo y no se les debía tratar como si fueran una carga (Marruecos). Además, tal y como afirmó un participante, cabía atender al lado humano de los migrantes y dejar de considerarlos únicamente como simples unidades de trabajo (Colombia).

Si bien gran parte de la deliberación se centró en la irregularidad como causa de la vulnerabilidad, una representante del sector privado, Mirela Stoia, Directora de Servicios de Inmigración de PricewaterhouseCoopers, recordó a los participantes que incluso quienes migraban por medio de canales seguros, ordenados y regulares afrontaban obstáculos para la integración y dificultades a la hora de acceder a los servicios, por ello, requerían apoyo. Ahora bien, al abordar las vulnerabilidades que afrontaban los migrantes, cabía diferenciar entre las medidas necesarias a corto plazo — es decir, las medidas para dar respuesta a las necesidades inmediatas de los migrantes — y aquellas a largo plazo para abordar las causas estructurales subyacentes a las vulnerabilidades, tales como el desempleo juvenil (Etiopía). Además, era preciso disponer de más datos sobre los migrantes en situaciones de vulnerabilidad en cada etapa del proceso migratorio (Unión Europea/Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido).

- 2. Las causas de la vulnerabilidad son situacionales y estructurales.** Era esencial entender y abordar el complejo abanico de factores que propiciaba las situaciones de vulnerabilidad de los migrantes y reconocer asimismo que los patrones migratorios cambiaban con el tiempo. Tanto los factores en el país de origen, como en los países de tránsito

y de destino podían generar vulnerabilidades. Tal y como señaló Ayoade Olatunbosun-Alakija, Jefa de Coordinación Humanitaria del Centro de Coordinación de Situaciones de Emergencia de Nigeria, uno de los principales factores determinantes de la migración era la desesperación.

Las características demográficas, tales como la edad, el género y las discapacidades solían exacerbar la vulnerabilidad de las personas ante las dificultades que afrontaban durante el viaje o a su llegada al país de destino. Si bien determinados grupos – tales como las mujeres y los jóvenes – no eran inherentemente vulnerables, era probable que se enfrentasen a retos específicos.

Las situaciones en el país de origen, tales como los conflictos, los desastres, la degradación medioambiental y el desplazamiento interno podían acrecentar la vulnerabilidad de los migrantes. Cecilia Jiménez-Damary, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos, hizo hincapié en las vulnerabilidades específicas de los desplazados internos. Durante el tránsito, los migrantes afrontaban entornos físicos adversos y dificultades a la hora de acceder a las fronteras, y muchos sufrían la explotación y los abusos de manos de tratantes y contrabandistas –y todo ello incrementaba su vulnerabilidad. En el país de destino, los migrantes padecían la xenofobia y el racismo, tal y como señaló Nanette Thomas, Ministra de Asuntos Políticos y Públicos de Sierra Leona. Con frecuencia encaraban obstáculos para acceder al empleo y los servicios –y ello acrecentaba su vulnerabilidad. La falta de apoyo familiar y comunitario era otro factor que exacerbaba las vulnerabilidades, al igual que las percepciones negativas de los migrantes en los medios de comunicación.

Se mantuvo una deliberación sustantiva sobre las vulnerabilidades de los migrantes irregulares. Quienes viajaban por medios irregulares eran vulnerables al abuso, la explotación y la violencia durante el trayecto, en particular por parte de las redes de tráfico y de trata de personas. Muchos participantes hablaron sobre la necesidad de erradicar estas redes (Myanmar, Argentina y Suecia). Cabía desplegar mayores esfuerzos para abordar las preocupaciones particulares que suscitaba el tráfico y la trata de

personas; en este contexto, la próxima consulta temática que tendrá lugar en Viena, en septiembre de 2017, ofrecerá una oportunidad para abordar concretamente en esta cuestión. Al mismo tiempo, se reconoció que el establecimiento de rutas más seguras, ordenadas y regulares contribuiría considerablemente a la reducción de la vulnerabilidad de los migrantes que emprenden viajes irregulares peligrosos. La situación de irregularidad también exponía a los migrantes a riesgos en sus países de destino, ya que no podían acudir a la policía, obtener un permiso de conducir o acceder a servicios. Los migrantes atrapados en situaciones de crisis en países de tránsito o de destino también corrían riesgos; a este respecto, se destacó la Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis como un ejemplo válido de empeño multilateral para dar respuesta a una situación de vulnerabilidad específica.

Cabía prestar mayor atención a las vulnerabilidades de los migrantes en procesos migratorios temporales y circulares — pues normalmente se asume que funcionan adecuadamente. Sin embargo, era probable que los migrantes que trabajaban en tales situaciones no fuesen capaces de demostrar su capacidad debido a las restricciones sobre cuestiones tales como la movilidad laboral, el plazo del retorno, la reagrupación familiar y las medidas que impiden las opciones de residencia.

- 3. Se necesitan medidas especiales para abordar las vulnerabilidades de los niños.** Si bien se aceptó la premisa de que los migrantes no eran inherentemente vulnerables, muchos participantes, tales como Gibril Faal, Director de GK Partners y Director Interino de la Plataforma para el Desarrollo de la Diáspora África-Europa (ADEPT), observaron que los niños podían ser una excepción, habida cuenta de su consustancial falta de capacidad para encarar los retos que afrontan. Se afirmó que era preciso proteger a los niños, independientemente de su situación migratoria. Además, se citó el ejemplo de los corredores migratorios desde América Central hacia México, donde los menores no acompañados afrontan retos significativos (Guatemala). Sikander Khan, Director de Programas de Emergencia de UNICEF en Ginebra, destacó que era necesaria la continuidad de los servicios para menores a fin de garantizar su protección en todas las etapas del viaje. Distintos participantes instaron a la erradicación de

la práctica de la detención de menores (Suecia y Honduras) y pusieron de relieve la necesidad de contar con más información sobre las alternativas a la detención.

4. **Se requieren políticas integrales para abordar la vulnerabilidad en los países de origen, tránsito y destino.**

Tales políticas debían fundamentarse en el derecho internacional de los derechos humanos, las normas laborales y, cuando proceda, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados. Las políticas relativas a la vulnerabilidad de los migrantes debían ser holísticas, e incorporar un enfoque gubernamental completo y un enfoque integral de la sociedad, y contar con la participación de las asociaciones de migrantes y los interlocutores de la sociedad civil. Las políticas holísticas debían incluir medidas para evaluar el riesgo que corrían los migrantes y ofrecer respuestas adaptadas sobre la base de los riesgos que afectan a grupos específicos, por ejemplo, los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Tales políticas también debían respetar los derechos de los migrantes, incluida la movilidad laboral, erradicar la discriminación, fomentar el acceso a la justicia y proteger el estado de derecho. Cabría implementar políticas que aborden los riesgos potenciales antes de que los migrantes partan (a fin de permitirles entender los riesgos, especialmente cuando migran de manera irregular) y tras su llegada a los países de tránsito o de destino. Por ejemplo, el establecimiento de centros de servicios para migrantes en los corredores migratorios para dar respuesta a las vulnerabilidades que encaraban los migrantes durante el viaje (Suecia). También convendría implementar políticas de contratación justas, tal y como lo estipula la Organización Internacional del Trabajo. María Fernanda Rodríguez, Subsecretaria de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, explicó los distintos mecanismos que se utilizaban en Argentina para hacer frente al delito de la trata de personas.

Las políticas y leyes integrales deberían incorporar los derechos en la legislación y ofrecer directrices y capacitación a los oficiales locales. Los participantes de un amplio abanico de países dieron ejemplos de políticas nacionales integrales y

holísticas, algunos de los cuales figuran en la última sección del presente informe relativa a las buenas prácticas. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentó el proyecto de principios y directrices sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situación de vulnerabilidad, elaborado conjuntamente con los miembros del Grupo Mundial sobre Migración, que constituía un buen punto de partida para la elaboración de marcos integradores y orientaciones prácticas. Los participantes destacaron asimismo la importancia de contar con la colaboración de los oficiales locales, y observaron que con frecuencia constituían la primera instancia de contacto con los migrantes. Cabía fortalecer asimismo el papel de los oficiales consulares para que encarasen las vulnerabilidades de los migrantes en los países de destino donde fuese necesario; más adelante en este informe se enuncian ejemplos de buenas prácticas en esta esfera.

5. **La integración y la inclusión sociales y económicas adecuadas son fundamentales para abordar las vulnerabilidades.** La promoción de la integración y de la inclusión era un potente medio para reducir las situaciones de vulnerabilidad que afrontan los migrantes en los países de destino. Natapanu Nopakun, Director de la División de Asuntos Sociales del Departamento de Organizaciones Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Tailandia, explicó que los migrantes desempeñaban una función esencial en la economía de Tailandia y que muchos estaban plenamente integrados en el país, tal y como lo demuestra la presencia de los idiomas de los migrantes en los cajeros automáticos. Marina Del Corral, Secretaria General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España, observó que la integración era un proceso bidireccional en el que los migrantes se adaptaban a su nueva situación y la sociedad de destino sufría cambios al incorporar a los recién llegados, un sentimiento que también reiteraron muchos otros oradores. La integración era enriquecedora tanto para el migrante como para el país de destino. La integración adecuada era un medio para reconfigurar la retórica sobre los migrantes y combatir la xenofobia. Al mismo tiempo, la integración adecuada no implicaba la pérdida de contacto del migrante con su país de origen.

El acceso al mercado laboral era un factor determinante de la integración (Guatemala, Dinamarca). La convalidación de competencias, la capacitación, y la colaboración con los empleadores para promover la diversidad podían ser útiles para la integración en el mercado laboral (Unión Europea). Se trataba de una esfera en la que el papel del sector privado era especialmente importante.

El aprendizaje del idioma y la garantía de acceso a la atención de la salud y la educación permitían a los migrantes contribuir al desarrollo tanto de sus países de origen como de destino. Sin embargo, a veces los migrantes desconocían los servicios disponibles y afrontaban obstáculos para acceder a ellos. Tal y como señaló Nilambar Badal, Director de Programa en el Foro Asiático para los Derechos Humanos y el Desarrollo, se requerían centros de asesoramiento a nivel comunitario. En la misma línea, Roxana Castro de Bollig, Ministra y Directora de Protección y Asistencia al Nacional en la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, señaló que era importante que los migrantes entendiesen las leyes. Chidi King, Directora del Departamento de Igualdad de la Confederación Sindical Internacional, explicó que otro reto que podía acrecentar la vulnerabilidad de los migrantes era la dificultad que afrontaban los trabajadores migrantes para organizarse con miras a la defensa colectiva de sus derechos.

- 6. La cooperación internacional es esencial para el pacto mundial sobre migración y para abordar las vulnerabilidades de los migrantes.** Muchos participantes se refirieron a la responsabilidad compartida con respecto a los migrantes como piedra angular de la cooperación internacional: ya se trate de las responsabilidades de los gobiernos de los países de origen, tránsito y destino para trabajar conjuntamente, o de las responsabilidades compartidas entre los gobiernos y los propios migrantes. Convendría fomentar una cooperación internacional más eficaz con otros interlocutores, incluidos los grupos la diáspora, el sector privado, las ONG, y otros interlocutores de la sociedad civil. Timur Shaimergenov, Subdirector, Jefe del Centro de Análisis de Políticas de la Biblioteca del Primer Presidente de la República de Kazajstán,

observó que era necesario obtener mejores datos de parte de los países de origen. Javier Darío Higuera, Director de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, recordó a los participantes que no solo se compartían la responsabilidad sino también las oportunidades.

La cooperación a nivel internacional estaba estrechamente vinculada a la coordinación a escala nacional y regional (Georgia). Los mecanismos de coordinación consolidados en todas las instancias se refuerzan mutuamente. Distintos oradores, entre estos Matteo Biffoni, Alcalde de Prato (Italia), observaron la importancia de fomentar la cooperación a nivel regional. Los Estados africanos estaban elaborando un protocolo de libre circulación y tanto la Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis como la Iniciativa Nansen constituían modelos eficaces de colaboración no vinculante dirigida por los Estados para abordar las vulnerabilidades específicas de los migrantes.

- 7. Las políticas y los marcos son importantes, pero es imprescindible implementarlos.** El reto principal a la hora de abordar las vulnerabilidades de los migrantes no era establecer nuevas normas y directrices sino cumplir los compromisos ya contraídos, tal y como destacó Christine Matthews, Asesora Principal sobre Políticas de la Oficina del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional, al igual que reiteraron otros oradores. A este respecto, los participantes hicieron hincapié en el carácter fundamental del derecho internacional de los derechos humanos, subyacente a todos los esfuerzos para proteger a los migrantes en situaciones de vulnerabilidad. Pía Oberoi, Asesora sobre Migración y Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ofreció un resumen de la labor realizada por el Grupo Mundial sobre Migración para la redacción de las directrices sobre los migrantes en situaciones de vulnerabilidad. Edward Hobart, Enviado Especial sobre Migración de la Dirección Europea en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos del Commonwealth del Reino Unido, destacó que el reto radicaba en hallar una manera para incorporar los derechos humanos en la legislación. Los participantes subrayaron que no se empezaba desde cero, pero

que era necesario desplegar esfuerzos para implementar las decisiones ya adoptadas. Los fallos en el sistema internacional para abordar las situaciones de vulnerabilidad y los riesgos que afrontaban los migrantes dimanaban de una falta de implementación y coordinación, recordó Ola Henriksson, Director General del Departamento de Migración y Asilo del Ministerio de Justicia de Suecia. Con demasiada frecuencia, como observó Mahboub Maalim, Secretario Ejecutivo de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, los gobiernos participaban en importantes reuniones y se comprometen a trabajar sobre una cuestión, pero es escaso el seguimiento que se hace de estos compromisos.

En este contexto, los participantes hicieron hincapié en los comentarios formulados en el primer taller del Diálogo relativos a la necesidad de planificar exhaustivamente la etapa de implementación después de la adopción del pacto mundial sobre migración. Sin las etapas de supervisión e implementación, el pacto mundial sobre migración no tendría utilidad. Además, era necesario contar con datos y herramientas concretas para medir el proceso de implementación.

8. **Cabe abordar el reto concreto de facilitar el retorno de migrantes.** Los migrantes que retornaban a sus países de origen podían afrontar vulnerabilidades específicas, especialmente cuando han permanecido largo tiempo en los países de destino y cuando el país de origen afronta inestabilidad política o dificultades económicas (Afganistán y Ecuador). En algunos casos, los migrantes que retornaban no sentían que regresaban a su hogar, más bien se sentían como migrantes en sus propios países (Colombia). En algunos países (El Salvador y México) los gobiernos habían establecido programas especiales para facilitar la reintegración de personas que retornaban a sus países de origen. Tal y como señaló Elda Gladis Tobar Ortiz, Directora Ejecutiva del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), se habían establecido programas especiales para dar respuesta a las necesidades de protección de los menores deportados desde los Estados Unidos de América.

9. **Es preciso identificar las esferas que presentan retos.** Un tema que se planteó en distintos momentos durante el taller fue la tensión entre las preocupaciones de seguridad y la respuesta a las vulnerabilidades de los migrantes. Los Estados tienen ante sí el reto de equilibrar demandas contrapuestas: maximizar las ganancias económicas, proteger a los ciudadanos, y mantener la seguridad estatal (Bangladesh). Varios gobiernos, en particular Khadijetou Mbareck Fall, Ministra Delegada del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación de Mauritania y responsable de Asuntos Magrebíes, Africanos y Mauritanos en el Extranjero, destacaron los retos planteados tanto por la protección de los migrantes vulnerables como por la respuesta a las preocupaciones de seguridad relativas a la reducción de movimientos irregulares y la prevención del terrorismo. Los Estados hacían frente asimismo a los retos planteados por la gestión de las tensiones dimanantes de la soberanía estatal/el interés nacional y los derechos humanos universales, y por la concertación de la capacidad y los recursos con la creciente demanda relativa a la gobernanza de la migración y la movilidad (Bangladesh). Por último, si bien se reconocía el imperativo de respetar los derechos de todos los migrantes – independientemente de su situación – se expresaron distintas opiniones sobre el grado en que cabía alentar a los migrantes en situación irregular a integrarse en el país de destino.
10. **Observaciones acerca del pacto mundial sobre migración.** Se expresó un apoyo general para la elaboración de un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular, que guarde consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se formularon asimismo distintas opiniones sobre la manera de abordar la migración irregular después de que se reconociese que la situación de irregularidad era un motivo esencial de la vulnerabilidad. Tal y como explicó Shahidul Haque, Secretario de Asuntos Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de Bangladesh, una cuestión clave sobre la que debían decidir los gobiernos era la naturaleza del pacto mundial sobre migración. ¿Se tratará de un instrumento jurídico vinculante? ¿O de un conjunto de principios no vinculantes? ¿Un marco con indicadores cuantificables al igual que la Agenda 2030 para

el Desarrollo Sostenible? ¿O un acuerdo similar al Acuerdo de París sobre el Cambio Climático que comprende tanto compromisos vinculantes como voluntarios?

Compartir buenas prácticas

Si bien se reconoció que los contextos varían enormemente, los participantes apreciaron la importancia de compartir buenas prácticas para reducir las vulnerabilidades. Algunas de las prácticas que se compartieron en el taller incluyeron:

Anna Makakala, Superintendente de los Servicios de Inmigración del Departamento de Servicios de Inmigración, de la República Unida de Tanzania, informó que se habían elaborado procedimientos operativos estándar para identificar y asistir a los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, así como un código de conducta ética que los funcionarios de inmigración debían aplicar a la hora de tratar con migrantes vulnerables.

Asimismo, Hilbaq Jama, Concejala de la Ciudad de Bristol, explicó que el gobierno local de Bristol (Reino Unido) fomentaba la participación de la comunidad y los voluntarios para ofrecer distintos servicios a los migrantes y los refugiados, por ejemplo, clases de inglés comunitarias, y otros (a saber, programas de lectura, servicios de peluquería gratuitos, asistencia jurídica, servicios de guardería, centros de acogida, etc.).

El papel de los creadores artísticos y los medios de comunicación era primordial para transformar la retórica sobre la migración. Los participantes tuvieron la oportunidad de conocer el proyecto de Daniel Klein “The Perennial Plate”, una serie documental, y visualizaron un cortometraje cuyo fin era sensibilizar acerca de las vulnerabilidades de los migrantes y presentar historias positivas, en una sociedad que recibe principalmente historias negativas sobre los migrantes.

Filipinas había elaborado un programa de información integral como medio para empoderar a los migrantes y reducir sus vulnerabilidades, a través de la orientación previa a la partida

para trabajadores migrantes, y mediante oficinas consulares para migrantes filipinos el extranjero.

Guatemala había elaborado un programa para evaluar las competencias de los migrantes y concertarlas con la demanda en los mercados laborales.

El Gobierno colombiano trabajaba para permitir el acceso de los migrantes en el extranjero a servicios básicos, tales como las pensiones, y reducir el costo de transferencia de las remesas.

La Secretaría de Salud de México había elaborado distintos programas para satisfacer las necesidades de salud de los nacionales que vivían en los Estados Unidos de América, en particular a través de una Semana Binacional de Salud anual que, en 2016, benefició a 240.000 personas. Daniela Núñez Pares, Directora de Coordinación Institucional para la Salud del Migrante de la Secretaría de Salud de México, explicó que la Secretaría había establecido asimismo ventanillas y unidades móviles de salud para prestar atención de la salud a los migrantes mexicanos, y había elaborado un Seguro Popular de Salud para migrantes, y facilitado servicios de atención de la salud a migrantes repatriados.

Mechthilde Fuhrer, Secretario Ejecutivo Adjunto del Acuerdo del Consejo de Europa para Riesgos Mayores explicó que el Consejo de Europa, en colaboración con la OIM y la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres, había elaborado directrices y estudios de caso para incluir a los grupos vulnerables, tales como los migrantes, los refugiados, los solicitantes de asilo, los menores, los ancianos, y las personas con discapacidad, en las medidas de reducción del riesgo y preparación para desastres.

Tailandia había implementado programas para regularizar a migrantes en situación irregular, enjuiciar a los tratantes y contrabandistas y organizar campañas de sensibilización sobre la migración segura.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados había elaborado herramientas para determinar y evaluar las vulnerabilidades entre la población de refugiados,

entre las cuales una para determinar la vulnerabilidad de las personas en detención, otra para identificar a las personas que corrían mayor riesgo, así como un formulario de evaluación rápido relativo al interés superior del niño, aplicable tan pronto como se determina la vulnerabilidad del menor.

Tal y como explicó Marius Olivier, Director del Instituto de Derecho Social y Política (ISLP) y Catedrático Extraordinario de la Facultad de Derecho de la Universidad North-West de Sudáfrica, había ejemplos positivos de países de origen, en particular en Asia, que estaban elaborando programas para facilitar la protección social, por ejemplo, beneficios de la seguridad social transferibles, y la participación en los planes de seguro nacionales a los migrantes residentes en el extranjero.

Muchos gobiernos habían elaborado políticas migratorias integrales. Por ejemplo, George Jashi, Secretario Ejecutivo de la Secretaría de la Comisión Estatal para Asuntos Migratorios de la Agencia para el Desarrollo del Servicio Público en el Ministerio de Justicia de Georgia, explicó que la estrategia migratoria de Georgia para 2016-2020 reunía a instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil para apoyar la integración, facilitar protección internacional cuando proceda, incorporar la migración en los planes de desarrollo, fortalecer la gestión de la migración, y sensibilizar a la población acerca de los migrantes. Kenya recurría a un enfoque integral de la sociedad con relación a la migración. Tal y como señaló Carlos Arturo López Damm, Embajador y Subsecretario de Servicios Migratorios y Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ecuador había elaborado políticas migratorias sólidas, fundamentadas en su Constitución, que, entre otras cosas, estipulaban el progresivo fin de la condición de extranjero en el país y programas de integración basados en las diferentes necesidades, por ejemplo, de mujeres y niños. Marruecos contaba con una política de integración holística para garantizar el goce a los migrantes de los mismos derechos económicos y sociales que los nacionales. En Dinamarca, las autoridades locales ofrecían un programa de integración, que comprendía la capacitación profesional y el aprendizaje del idioma, para los refugiados, entre otros. En Mauritania, se había adoptado una Estrategia Nacional de Gestión de la Migración, por ello, el primer ministro presidía el Comité Nacional de Gestión de la Migración.

Conclusión

Las deliberaciones en este taller del Diálogo, tal y como afirmaron muchos Estados, constituirán aportaciones sustantivas para el pacto mundial sobre migración, en particular para identificar las necesidades de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, entender las causas de las vulnerabilidades y elaborar respuestas normativas adecuadas. El presente resumen no es exhaustivo. Ahora bien, se prevé la elaboración de un informe analítico completo que incluirá los resultados de los dos talleres del Diálogo Internacional sobre la Migración celebrados en 2017.

Dicho informe servirá de aportación para la conferencia intergubernamental de balance que tendrá lugar en México durante la primera semana de diciembre de 2017, al ser una oportunidad excepcional para consolidar las aportaciones al pacto mundial sobre migración.

La OIM desea expresar su agradecimiento y reconocimiento por la generosidad de los donantes que apoyaron la organización de este taller, principalmente a los gobiernos de Australia, Turquía y los Estados Unidos de América.

Serie Diálogo Internacional sobre la Migración

1. 82a Reunión del Consejo; 27-29 noviembre de 2001 (disponible en español, francés e inglés), 2002
2. Compendium of Intergovernmental Organizations Active in the Field of Migration 2002 (disponible únicamente en inglés), 2002
3. Un Análisis sobre Normas Jurídicas Internacionales y Migración (disponible en español, francés e inglés), 2002
4. 84th Session of the Council; 2-4 December 2002 (disponible únicamente en inglés), 2003
5. Significant International Statements: A Thematic Compilation (disponible únicamente en inglés), 2004
6. Health and Migration: Bridging the Gap (disponible únicamente en inglés), 2005
7. Gestión del Movimiento de Personas: Posibles Enseñanzas de Interés para el Modo 4 del AGCS (disponible en español, francés e inglés), 2005
8. Incorporación de la Migración en las Agendas de Políticas de Desarrollo (disponible en español, francés e inglés), 2005
9. Migración y recursos humanos para la salud: de la concienciación a la acción (disponible en español, francés e inglés), 2006
10. Seminario de expertos: Migración y medio ambiente (disponible en español, francés e inglés), 2008
11. Los migrantes y la sociedad de acogida: Asociaciones acertadas (disponible en español, francés e inglés), 2008
12. Making Global Labour Mobility a Catalyst for Development (disponible únicamente en inglés), 2010
13. La libre circulación de personas en los procesos de integración regional (disponible en español, francés e inglés)
14. Gestión de la migración de retorno (disponible en español, francés e inglés), 2010
15. Alentar la función de retorno para fomentar el desarrollo (disponible en español, francés e inglés), 2010
16. Derechos humanos y migración: Empeño conjunto a favor de una migración protegida, digna y segura (disponible en español, francés e inglés), 2010
17. Migración y cambio social (disponible en español, francés e inglés), 2011
18. Cambio climático, degradación ambiental y migración (disponible en español, francés e inglés), 2012
19. Ciclos económicos, cambio demográfico y migración (disponible en español, francés e inglés), 2012
20. Rumbo a la seguridad: Las consecuencias migratorias de complejas crisis (disponible en español, francés e inglés), 2013
21. Proteger a los migrantes en tiempos de crisis: respuestas inmediatas y estrategias sostenibles (disponible en español, francés e inglés), 2013
22. Diálogo Internacional Sobre La Migración N°22 - Diásporas y desarrollo: Tender puentes entre sociedades y estados (Conferencia Ministerial Sobre la Diáspora Centro Internacional de Conferencias de Ginebra 18 y 19 de junio de 2013) (disponible en árabe, español, francés e inglés), 2013
23. La migración Sur-Sur: Asociarse de manera estratégica en pos del desarrollo (disponible en español, francés e inglés), 2014
24. Migración y Familias (disponible en español, francés e inglés), 2014
25. Conferencia sobre los Migrantes y las Ciudades (disponible en español, francés e inglés), 2015
26. Seguimiento y Evaluación de los Aspectos Referentes a la Migración en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (disponible en español, francés e inglés), 2016
27. Fortalecimiento de la cooperación internacional y la gobernanza de la migración con miras a la adopción de un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular en 2018 (disponible en árabe, español, francés e inglés), 2017

Los títulos de esta Serie pueden obtenerse en:

Organización Internacional para las Migraciones
17 Route des Morillons, 1211 Ginebra 19, Suiza
Teléfono: +41.22.717 91 11; Fax: +41.22.798 61 50
Correo electrónico: pubsales@iom.int
Internet: publications.iom.int



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración