

Jornadas de la Sociedad Civil 2016, 8 y 9 de diciembre, Daka, Dhaka, Bangladesh

DOCUMENTO DE ACCIÓN PARA LA SESIÓN DE TRABAJO 4.1¹:

Haciendo una mejor gobernanza global

4.1: Cooperación multilateral y gobernanza sobre la migración y el desarrollo: instituciones y marcos legales

1. Introducción

Las Jornadas de la Sociedad Civil del FMMD de Bangladesh llegan en un momento en el que los gobiernos están prestando más atención a la gobernanza migratoria y en un momento de riesgo extremo para millones de personas en movimiento en todo el planeta. Las negociaciones puestas en marcha para desarrollar un Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regulada² demuestran la atención mundial puesta sobre la gobernanza migratoria, como también lo hace la decisión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de dedicar la Discusión General 2017 a la gobernanza migratoria y al Pacto Mundial.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se ha convertido en una organización relacionada a las Naciones Unidas, con implicaciones inciertas para los roles de las otras agencias de la ONU a las que les incumbe la migración en general y con relación a la facilitación de las negociaciones del Pacto Mundial. Al mismo tiempo, una creciente ola de xenofobia ha traído líderes políticos que son abiertamente antiinmigración en algunos países, y están en el umbral del poder en otros.

Estas corrientes desafiantes y a menudo contradictorias requieren que la sociedad civil actúe con agilidad y con un sentido de urgencia. Estando al tercer año del Plan de Acción de 8 puntos a 5 años, la sociedad civil debe medir el progreso logrado en los objetivos existentes, pero también debe actualizar y adaptar sus prioridades para cambiar el panorama de la gobernanza en un contexto más amplio. Entre las áreas específicas del FMMD 2016 se encuentran bajar los costos de la migración para los migrantes y trabajar sobre las necesidades de los migrantes en crisis.

El documento conceptual de la sociedad civil para el FMMD manifiesta que *“todos los debates y recomendaciones del programa de la sociedad civil integrarán y promoverán una perspectiva basada en los derechos humanos y el desarrollo humano”*. Desde tal perspectiva, mejorar la gobernanza migratoria o “hacer una mejor gobernanza” debe significar **proteger mejor a los migrantes, dar mejores opciones de movilidad y opciones más seguras a mujeres, hombres y niños**.

Con respecto a la incorporación total de una **perspectiva de género** en la gobernanza migratoria, hay mucho por hacer. Hasta ahora, la atención se ha centrado estrictamente en la vulnerabilidad de las

¹ Este Documento de Acción fue preparado como una contribución a las Jornadas de la Sociedad Civil del FMMD 2016 por la Coalición Mundial sobre Migración (GCM, por sus siglas en inglés)

² Puede ver la Declaración de Nueva York sobre los Refugiados y Migrantes en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/L.1&referer=/english/&Lang=S

mujeres. Mientras que todas las mujeres (y todas las personas) deben poder viajar y vivir de manera segura, la Declaración de Nueva York, por ejemplo, se enfoca tan solo en las mujeres como víctimas, en su vulnerabilidad cuando viajan irregularmente. La sociedad civil debe promover un enfoque más amplio, uno que comienza no con la migración, sino con un progreso hacia la igualdad, como se expresa en el **Objetivo 5** de la Agenda 2030, “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”.

Avances en el Objetivo 5 en los países de origen y destino ayudarían enormemente a reducir las vulnerabilidades de las mujeres en migración. Cuanto más cerca estén mujeres y niñas de disfrutar igualdad de derechos y oportunidades (en materia de educación, créditos, propiedades, herencias, movilidad, servicios de salud) tanto mejores serán sus oportunidades de obtener un trabajo decente y será más difícil que se encuentren obligadas a migrar (especialmente bajo circunstancias que las dejen vulnerables a abusos y explotaciones, ya sean sexuales o laborales).

Los países de destino deben trabajar sobre las necesidades particulares de las mujeres migrantes, quienes casi siempre enfrentan discriminaciones basadas en su género o status migratorio (incluso más cuando están sin papeles) y quienes son más propensas que los hombres a trabajar en sectores laborales que no están protegidos.

La migración (y por lo tanto la gobernanza migratoria) afecta a millones de **niños** que migran solos o junto a miembros de su familia; también afecta a niños cuyos familiares migran sin ellos y a niños que corren riesgo de separarse de sus padres si estos son detenidos o deportados por estar en el país de forma irregular. Tanto la migración regular como la irregular causa que los niños se vean separados de los miembros de su familia. Muchas regiones han visto un aumento en el número de niños migrantes **separados o no acompañados**; la protección de sus derechos continúa siendo un desafío. A pesar de que el Comité de los Derechos del Niño asegura que la detención nunca **responde** a los mejores intereses del niño, la Declaración de Nueva York tiene un lenguaje mucho más débil.

Esta sesión de trabajo tiene como objetivo acercar a instituciones y marcos legales de la gobernanza mundial a los contextos y problemas regionales en los que operan la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil. Entre las áreas específicas de las mesas redondas gubernamentales del FMMD 2016, y como referencia para esta sesión, se encuentran la reducción de los costos de migración para los migrantes y el trabajo sobre las necesidades de los migrantes en crisis; por lo tanto, los aportes que la sociedad civil haga a esas discusiones serán un resultado importante de esta sesión. Pero reconociendo que los temas importantes varían de región en región, invitamos a los asistentes a participar en mesas de discusión organizadas por regiones para identificar uno o dos temas migratorios importantes de su región que requieran mejoras en la gobernanza. Específicamente, estas sesiones intentarán:

1. evaluar los temas prioritarios, por región, para mejorar la gobernanza migratoria, ver si estos temas están reflejados en el Plan de Acción de 8 puntos a 5 años o si han surgido más recientemente;
2. identificar los niveles en los que la gobernanza debe mejorar, con atención especial a:
 - a. posibles intersecciones con la gobernanza global y la negociación del Pacto Mundial;
 - y
 - b. si se requiere mejorar leyes o la implementación (en políticas y prácticas) de leyes existentes (y si hay estándares internacionales que necesiten transponerse en leyes nacionales);
3. desarrollar recomendaciones de la sociedad civil (y, cuando sea posible, estándares de referencia) para las acciones que la sociedad civil o los estados puedan realizar, de manera individual o colectiva, para trabajar sobre estos problemas y desafíos.

2. Desarrollo inclusivo en la Agenda 2030 de la ONU y en la Declaración de Nueva York sobre los Refugiados y Migrantes

Desde el Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo del 2013, la respuesta de los estados frente a desafíos emergentes o en curso ha sido, a menudo, insuficiente para proteger el bienestar, los derechos e incluso la vida de los migrantes. La cumbre del 19 de septiembre apuntaba a responder a esta situación. A través un Pacto Mundial para una migración segura, regulada y ordenada consensuado, la [Declaración de Nueva York sobre los Refugiados y Migrantes](#) intenta trazar un camino hacia una gobernanza migratoria multilateral más efectiva y coherente, de acuerdo al compromiso de los estados de la **Agenda 2030** a “no dejar a nadie atrás” y a “cooperar internacionalmente para garantizar una migración segura, ordenada y regular, que implica el pleno respeto de los derechos humanos y el trato humano de los migrantes independientemente de su condición migratoria, de los refugiados y de los desplazados” (párr. 29).

En la Declaración de Nueva York, los estados declaran: “reafirmamos, y protegeremos plenamente, los derechos humanos de todos los refugiados y migrantes, independientemente de su condición; todos son titulares de derechos. En nuestra respuesta respetaremos plenamente el derecho internacional y el derecho internacional de los derechos humanos y, cuando proceda, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario”. Pero no dicen *cómo* lo harán.

La sociedad civil tiene un rol importante para asegurar que este compromiso se pueda implementar de manera efectiva. Y, como discutimos más abajo, el uso de cortafuegos entre las autoridades migratorias y el acceso a la justicia y a los servicios básicos es un mecanismo crucial para proteger los derechos de todos los migrantes.

De manera similar, mientras que la Declaración de Nueva York hace referencia a trabajar sobre las causas de la migración (y no solo sobre las causas de la migración forzada), la sociedad civil tiene un rol importante para asegurar que este compromiso se detalle de manera más precisa, y que el objetivo general del **ODS 10**, “Reducir la desigualdad en y entre los países” sea lo que da forma a las negociaciones y no solo la **meta 10.7**, “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”. La **meta 10.6**, por ejemplo, busca “velar por una mayor representación y voz de los países en desarrollo en la adopción de decisiones en las instituciones económicas y financieras internacionales para que estas sean más eficaces, fiables, responsables y legítimas”

De manera similar, la [Agenda de Addis Ababa](#) se dedica a apoyar esfuerzos de desarrollo nacionales, comprometiéndose a buscar una coherencia entre políticas y un ambiente que permita un desarrollo sostenible en todos los niveles y por todos los actores, así como a revitalizar la colaboración global para un desarrollo sostenible” (Parr. 9)

3. Recomendaciones existentes de la sociedad civil

En 2013, la sociedad civil adoptó un Plan de Acción de 8 puntos a 5 años como su agenda para el cambio y la colaboración para la migración y el desarrollo. Entre otros puntos de acción, el punto 6 llama a la “**redefinición de la interacción de los mecanismos internacionales de protección de los derechos de los migrantes** (...) lo que se alinea de forma más coherente con las actividades de protección de organismos tales como la OIT, la OIM, el ACNUR, la OACDH y la ONUDD”.

Continuando con este punto de acción, y con una recomendación hecha en las Jornadas de la Sociedad Civil del FMMD 2015 que llama a **asegurar el lugar de la sociedad civil en la gobernanza migratoria a nivel local, regional y global**, más de 100 organizaciones firmaron este septiembre una declaración de

la sociedad civil que urgía a los gobiernos a [Actuar Ahora](#) y cumplir sus compromisos de la Declaración de Nueva York sobre los Refugiados y Migrantes. Entre los 7 llamados a acción se incluye: “Comprometerse al desarrollo de un Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regulada, basada en los derechos humanos internacionales y las normas laborales para **reforzar la gobernanza mundial de la migración basada en derechos**. Los Estados deben financiar y establecer un **mecanismo de consulta con organizaciones de la sociedad civil**, incluyendo a los migrantes y refugiados, que deberán participar directamente en el proceso desde ahora hasta lograr lo establecido por el Pacto”.

Otras recomendaciones consensuadas de la sociedad civil que apuntan a elementos específicos de la gobernanza migratoria son:

1. **Poner fin a la detención de migrantes** (niños, mujeres embarazadas y familias, prioritariamente) con propósito de evaluar su estado migratorio e implementar alternativas a la detención; reconocer que los estándares internacionales señalan claramente que la **detención nunca responde a los mejores intereses del niño**;
2. **Asegurar firewalls** entre las autoridades migratorias y el acceso a la justicia y a los servicios básicos, **permitiendo que todos los migrantes tengan acceso a servicios sociales y al sistema judicial** para denunciar crímenes que puedan sufrir, sin miedo a ser detenidos o deportados;
3. **Respetar los derechos de todos los migrantes, independientemente de su condición migratoria**, dentro y fuera del lugar de trabajo; proveer acceso al sistema de salud, incluyendo servicios de salud reproductiva para las mujeres; proveer habitación y educación para los niños;
4. **Mejorar la transparencia, responsabilidad y estándares adecuados** en acuerdos laborales, preferiblemente con la participación de la OIT y de socios de diálogo social;
5. **Reformar programas migratorios temporales y circulares** para permitir que los trabajadores ejerzan completamente sus derechos, incluyendo el derecho a organizarse y negociar colectivamente, a usar la portabilidad de las visas para cambiar de empleadores y a acceder a la justicia para protegerse o buscar represalias.

4. Iniciativas y acciones tomadas por la sociedad civil en los años pasados para avanzar la cooperación multilateral y la gobernanza en migración y desarrollo

En los últimos años, la sociedad civil ha llevado a cabo un número de iniciativas y acciones prometedoras. Aquí presentamos algunas. Durante la sesión se agregarán otras a la lista:

- Organizaciones de la sociedad civil, con el apoyo de muchos estados, buscaron la inclusión de un compromiso para poner fin a la detención de niños y de un reconocimiento de que la detención nunca responde a los mejores intereses del niño en la Declaración de Nueva York. La campaña para poner fin a la detención de niños continúa, con cada vez más presión ejercida sobre los estados que se rehúsan a terminar con esta práctica.
- En la UE, la Directiva de las Víctimas de delitos (2012/29/UE) concede igualdad de derechos y protección a todas las víctimas de un crimen, independientemente de su condición migratoria; por lo tanto, es un marco de trabajo crucial para apoyar a que víctimas indocumentadas obtengan protección, acceso a servicios y a la justicia. PICUM desarrolló una campaña y herramientas para ayudar a organizaciones de la sociedad civil y a autoridades locales a asegurarse de que la Directiva se transponga en leyes nacionales en los estados miembros de la UE y que las autoridades locales conozcan y entiendan las prácticas correctas de sus cláusulas.
- Organizaciones de la sociedad civil, particularmente de Asia, han sido instrumentales en su trabajo con la OIT, la OIM y con gobiernos en reformas de reclutamiento laboral. La OIT acaba de publicar sus Directrices de Contratación Ética; estas pueden ser un recurso importante para la sociedad civil y, específicamente, para organizaciones que trabajan en migración, para que los migrantes las conozcan, y llevarlas a agencias gubernamentales relevantes tanto en el país de origen como en el de destino.

5. Preguntas orientativas para discutir durante la Sesión

1) Recomendaciones para cambios en políticas y prácticas

¿Qué necesita cambiar para mejorar la gobernanza basada en derechos que lleve al respeto por los derechos de los migrantes, su acceso a la justicia, su seguridad y su habilidad de tener una vida decente? ¿Los cambios se necesitan en leyes o en la implementación (en políticas y prácticas) de leyes existentes?

Y, si aplica, ¿qué estándares de referencia serían efectivos para medir el progreso de la implementación de estos cambios?

2) Actores para el éxito

En su región, ¿quiénes son los actores principales y cuáles son los temas prioritarios para mejorar la gobernanza migratoria? (Pueden ser áreas de acción reflejadas en el Plan de Acción de 8 puntos a 5 años o pueden haber surgido otros más recientemente)

3) Acciones y estrategias

¿Qué acciones debería tomar la sociedad civil para impulsar las recomendaciones hechas? ¿Dónde y cómo (qué procesos, qué niveles) pueden intervenir más efectivamente las organizaciones de la sociedad civil para mejorar el respeto por los derechos de los migrantes, su acceso a la justicia, su seguridad y su habilidad de tener una vida decente?

4) El Pacto Mundial para una Migración segura, ordenada y regulada

¿Cómo podría un Pacto Mundial sobre la Migración ayudar a “hacer una mejor gobernanza global”?
¿Cuáles son los elementos esenciales a tener en cuenta para el Pacto?