

Jornadas de la Sociedad Civil 2015, 12 y 13 de octubre

Tema 2: Logro de metas para la seguridad humana y el desarrollo humano de los migrantes en tránsito

DOCUMENTO DE ACCIÓN PARA SESIONES DE TRABAJO 2.2¹

Soluciones de desarrollo para los migrantes forzados

1. INTRODUCCION Y ANTECEDENTES

Prácticamente todos los gobiernos sin excepción han secundado el llamamiento para una "migración por elección, no por necesidad", desde al menos el primer Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Migración Internacional y Desarrollo (HLD, por sus siglas en inglés) en 2006. Sin embargo, desde que el FMMD se inició en 2007 (como resultado del HLD), esta es la primera vez que el tema de los "migrantes forzados" se ha incluido formalmente en el programa de los gobiernos del FMMD. De hecho, cuando Turquía, que ocupa la presidencia del FMMD este año, propuso este tema para la mesa redonda de los gobiernos 3.1 durante el Foro, algunos gobiernos se resistieron de manera activa, alegando que había otros foros más adecuados que el FMMD para dicho debate (por ejemplo, ACNUR) o que el FMMD no estaba preparado para el mismo. Turquía logró imponerse haciendo hincapié en la importancia de esta cuestión en el mundo real en estos momentos, y en la misma región en la que se celebrará el FMMD 2015, con el apoyo de varios gobiernos y el fuerte estímulo de Peter Sutherland, Representante Especial del Secretario General de la ONU para las Migraciones Internacionales, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y la sociedad civil, que presentó un escrito con los aportes de diferentes organizaciones de la sociedad civil con un papel activo dentro y fuera del Comité Directivo Internacional de la sociedad civil en el FMMD.

Aunque esta sesión de trabajo de la sociedad civil se centra en las personas que se ven obligadas a cruzar fronteras internacionales involuntariamente, incluidos los refugiados, no versará sobre la "protección internacional" de la Convención de Ginebra *per se*. Tampoco se trata de las tradicionales "soluciones duraderas" que ACNUR orienta en gran parte de su trabajo con los refugiados (por ejemplo, reasentamiento, integración local o repatriación voluntaria). Más bien, fuera de esto, y dirigiendo la mirada a la experiencia de la sociedad civil y a la evidencia de una gama mucho más amplia de personas que se ven obligadas a cruzar las fronteras, esta sesión de trabajo se centrará más en *otro* tipo de soluciones para los desafíos a los que se enfrentan los migrantes forzados, o piezas clave de las soluciones, como empleo, educación y reunificación familiar. Por supuesto, estas y otras soluciones pueden resultar de importancia tanto en los países de origen como en los países de tránsito y destino.

¹ Este borrador de Documento de acción se ha preparado como contribución para las Jornadas de la Sociedad Civil del FMMD 2015 por parte de la Comisión Católica Internacional de Migraciones (CCIM), el Comité de ONG sobre Migración (CoNGO, por sus siglas en inglés), y la Red Internacional de Migración Scalabrini (SIMN, por sus siglas en inglés)

La sociedad civil se acerca tanto como sujeto y actor: con experiencia personal, así como presencia como primeros y segundos en responder "en el campo" -antes, durante y después de las intervenciones de otros actores externos, como organismos regionales e internacionales. En pocas palabras, los migrantes (forzados y no forzados) y los refugiados *son* parte de la sociedad civil. Además, las organizaciones de migrantes y de la diáspora, ONG, organizaciones religiosas y de trabajo, instituciones académicas y el sector privado son todos actores dinámicos en el proceso de atender los retos de la migración y a los migrantes forzados, a menudo en los mismos lugares y centrados en las causas en las que los migrantes piensan en la necesidad o la oportunidad de migrar.

El objetivo de esta sesión de trabajo es "desempaquetar" los dos componentes de este enfoque y formular recomendaciones claras para la acción. Acción por parte de la sociedad civil misma, y junto con los gobiernos (locales y nacionales) y los organismos internacionales. En concreto: como sociedad civil, ¿cómo definimos "migrantes forzados" y "soluciones de desarrollo"? Y, siendo que muchos de nosotros mismos somos migrantes y pertenecemos a la diáspora o trabajamos en el campo, ¿cómo podemos llevar adelante lo que vemos y escuchamos sobre el terreno para mejorar las respuestas políticas y prácticas?

¿Por qué hemos de ocuparnos de esta cuestión con tanta importancia? Porque todos los actores, véase gobiernos en todos los niveles, organizaciones internacionales y sociedad civil, llevan mucho tiempo reconociendo que las personas que se ven obligadas a migrar merecen de manera especial recibir la asistencia y protección de los demás. Sobre lo que no existe un acuerdo todavía es *quiénes son* los migrantes forzados.

1.1 Desempaquetando el primer componente: "migrantes forzados"

En los dos Diálogos de alto nivel de la ONU sobre Migración Internacional y Desarrollo (HLD, por sus siglas en inglés) celebrados desde 2006, y en cada FMMD celebrado desde 2007, los gobiernos, los organismos internacionales y la sociedad civil han convergido en el mantra *de que "la migración debe ser por elección y no por necesidad."* Esto mismo fue confirmado en la Declaración que los estados miembros de la ONU adoptaron por unanimidad en el HLD de octubre de 2013.

Pero, ¿qué significan estas palabras en realidad? ¿Cuál es el significado real de "necesidad" y cuál es "la línea" entre "necesidad" y "elección" cuando migrantes de todo tipo eligen migrar o no?

Mientras que un informe de 2012 de la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja se refirió de manera más clara a personas *"obligadas a abandonar sus hogares debido a eventos fuera de su control"*, no existe una definición internacionalmente aceptada de "migrantes forzados". Por el contrario, el término se ha encontrado a menudo con un amplio desacuerdo, a veces feroz, e incluso burla. Sin embargo, se han repetido los intentos de adoptar diferentes definiciones, que suelen funcionar como reflejo de quienes sugieren cada definición. El resultado es toda una variedad de definiciones que difieren entre las organizaciones internacionales y, en general, totalmente diferentes en la actualidad entre los gobiernos y un creciente número de profesionales y personalidades del ámbito académico y de la sociedad civil.

Por un lado, prácticamente todas las definiciones conocidas de "migrantes forzados" incluyen a refugiados y otras personas que huyen de conflictos graves, violencia generalizada o violaciones graves de los derechos humanos. Un número creciente de definiciones tiende a incluir también a las personas que huyen de desastres naturales o de origen humano. Y cada vez se presta más atención a las personas que huyen de catástrofes de salud.

Pero está claro que **el aspecto sobre el que más difieren las definiciones de "migrantes forzosos" se refiere a la inclusión de las personas que huyen del cambio climático y la degradación ambiental, el colapso económico o la falta total de comida, agua o trabajo digno en su país de origen.** Para muchos

de los miembros de la sociedad civil, que son migrantes o trabajan con migrantes, esta migración es indiscutiblemente "forzada". Muchos de ellos van más allá y afirman que es forzada por la falta de un desarrollo sostenible o el mal desarrollo. En cualquier caso, el Dr. Alexander Betts, Director del Centro de Estudios sobre Refugiados de Oxford, sugiere que todas ellas se unen, de manera lógica, en lo que él denomina "*migración de supervivencia*".

Los profesionales de la sociedad civil, y un número cada vez mayor de investigadores (ver la sección 5 más abajo), apuntan a la experiencia y evidencia del mundo real sobre la gama completa de la migración forzada con ejemplos actuales, por citar algunos, que incluyen: refugiados iraquíes, sirios y de otros lugares de Oriente Medio, el norte de África y Europa y Rohingya en Asia y el Pacífico; refugiados y migrantes de África y Asia obligados a emigrar por los efectos del colapso económico o políticas económicas que los empujan a emigrar, a veces incluso con objetivos nacionales relativos a dicha emigración económica; y niños y familias que huyen de las carencias ante la falta de seguridad humana producidos por la violencia endémica en diferentes regiones de las Américas. (Esta sesión de trabajo tendrá en cuenta otro "documento de enlace" independiente centrado en la situación de los niños en contextos de migración forzada.)

¿Cuántos "migrantes forzados" existen en la actualidad? Al no contar con una definición acordada de "migrante forzado", tampoco existe en la actualidad una cifra mundial acordada que pueda utilizarse. En su informe de 2012, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja se aventuró a hablar de al menos 72 millones de migrantes forzados, que incluían 15 millones de refugiados. Sin embargo, al igual que ocurre con muchos otros cálculos, esta cifra incluía a desplazados internos y personas que cruzaron fronteras internacionales; además, no tenía en cuenta a otras personas que podrían haberse visto obligadas a migrar por el colapso de la economía o la falta total de comida, agua o trabajo digno en su país de origen, que no se cuentan en los actuales sistemas de medición.

1.2 Desempaquetando el segundo componente: "soluciones de desarrollo"

¿Qué son las "soluciones de desarrollo"? Una vez más, no existe una definición única, pero al menos hay cinco aspectos que suelen mencionarse, con un amplio apoyo, en el discurso sobre migración y desarrollo:

- 1) No podemos entender "desarrollo" simplemente como desarrollo "económico". En los procesos de los FMMD y los HLD, ha surgido una clara convergencia en torno a una comprensión más amplia y plenamente humana. Impulsada en su mayor parte por la sociedad civil y diferentes entidades de la ONU durante, al menos, la última década, pero claramente reflejada en la Declaración que los Estados miembros de la ONU adoptaron por unanimidad en el Diálogo de Alto Nivel de la ONU de 2013, en los procesos de migración y desarrollo la palabra "desarrollo" hace referencia al desarrollo *humano integral*, que abarca el desarrollo social, cultural, político y espiritual, así como el desarrollo económico de las personas y sus sociedades.
- 2) El "desarrollo" se basa de forma inherente en los derechos; por lo tanto, las soluciones de *desarrollo* deben, como mínimo, basarse en los derechos, es decir, respetar los marcos internacionales sobre derechos de los refugiados, derechos humanos, derechos humanitarios y laborales, y los aspectos sobre protección de otros protocolos internacionales (por ejemplo, sobre el contrabando y la trata de personas).
- 3) Las soluciones basadas en derechos y bien construidas resultan beneficiosas para los países de origen, tránsito y destino, así como los migrantes forzados.
- 4) A menudo, las "soluciones" consisten en partes de soluciones e intentos de soluciones, en lugar de una solución única, total o permanente. Esto puede ser un reflejo de la limitación en cuanto a las opciones o la duración o fase de la migración forzada.

- 5) En el caso de las personas desplazadas (forzadas o no), pueden buscarse este tipo de soluciones y partes de soluciones en los países de origen (es decir, como alternativas a la migración, lo que reforzaría el derecho a no migrar), así como en los países de tránsito y destino.

¿Qué ejemplos de tales "soluciones de desarrollo" tenemos en la actualidad? Los refugiados iraquíes a los que la CCIM entrevistó en zonas urbanas de Jordania destacaron que buscaban, construían y elegían soluciones para sí mismos basándose en el grado en que este tipo de soluciones les ayudaban a contar con: *seguridad y unidad familiar* como su prioridad primordial y perdurable, *trabajo* para su autoprotección y la protección de la familia y el futuro, y *educación* para los niños. De hecho, la mesa redonda de gobiernos 3.1 del FMMD de este año precisamente se centra en estos tres ámbitos de "soluciones de desarrollo": empleo, educación y reunificación familiar.

Por último, es importante tener en cuenta que en el actual desplazamiento épico de personas en la misma región y más allá, cada vez más, los profesionales e investigadores de la sociedad civil ven, escuchan y averiguan directamente de las propias personas que, con mayor y mayor frecuencia, están eligiendo soluciones como estas (o partes de soluciones) por su cuenta, con o sin asistencia, mediante canales o mercados irregulares si no hay ninguna otra opción disponible, y sin esperar, necesariamente, a que se ofrezcan soluciones.

En resumidas cuentas, **los actores de la sociedad civil defienden cada vez más que las soluciones de desarrollo efectivas para los migrantes forzados deben incluir:**

- mayor inversión en alternativas a la migración forzada, es decir, la promoción del derecho a no migrar, con un enfoque y una cooperación más firme en las causas estructurales de una naturaleza de desarrollo que obliga a las personas a migrar, como la falta de desarrollo sostenible, trabajo digno y buen gobierno en su país de origen;
- acceso al derecho a la educación en todas partes, especialmente para los niños, de conformidad con los instrumentos internacionales esenciales sobre derechos humanos que han sido ratificados;
- acceso al derecho al trabajo, incluyendo a los refugiados y otros migrantes forzados, en consonancia con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, derechos de trabajo y de refugiados
- expansión inmediata de mecanismos prácticos para la reunificación familiar; y,
- canales ampliados para la migración laboral regular que unan mejor la escasez de mano de obra en los países de destino con los migrantes forzados que necesiten trabajo, con cuidadosas garantías en materia de protección para los refugiados y sistemas mejorados para la transferencia de destrezas, remesas y pensiones.

2. RECOMENDACIONES PASADAS DE LA SOCIEDAD CIVIL DEL "PLAN DE ACCIÓN DE 5 AÑOS Y 8 PUNTOS" Y EL FMMD 2014 - ¿QUÉ HEMOS LOGRADO?

5 de los 8 puntos del Plan de Acción de 8 puntos en 5 años de la sociedad civil

- Punto de acción 1: garantizar que se incluyen aspectos de desarrollo relativos a los migrantes y la migración de manera significativa en las agendas nacionales y de desarrollo global post-2015, incluyendo los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible
- Punto de acción 4: atender a las necesidades y los derechos de las mujeres y los niños en el contexto de la migración, especialmente aquellos que se vuelven más vulnerables por la naturaleza de sus viajes
- Puntos de acción 5, 6 y 8: reforzar la cooperación con los sistemas y autoridades nacionales e internacionales en cuanto a una gobernanza de la migración basada en los derechos, incluyendo la protección de los derechos sociales, laborales y otros derechos humanos de los migrantes

6 de las 7 principales recomendaciones de la sociedad civil en el FMMD 2014

- recomendación 1: garantizar el empleo decente y la protección social de los trabajadores migrantes y sus familias
- recomendación 2: reformar el sector de la contratación de mano de obra migrante y una mejor regulación de las prácticas de colocación y empleo
- recomendación 4: garantizar la existencia de leyes y mecanismos que generen alternativas a la migración irregular
- recomendación 5: garantizar la protección y la autonomía de los niños en contextos de migración
- recomendación 6: facilitar la contribución de los migrantes y las diásporas a la creación de empleo y los cambios en las políticas públicas para el desarrollo en los países de origen y acogida
- recomendación 7: incluir a los migrantes y la migración en las agendas de desarrollo post-2015 a nivel mundial y nacional

3. RECOMENDACIONES Y PASOS DE ACCIÓN PARA CONSIDERAR EN ESTA SESIÓN DE TRABAJO

La Sesión de trabajo definirá diferentes acciones que se recomendarán a los gobiernos y que la sociedad civil llevará adelante. En particular, los autores de este Documento de acción proponen las siguientes cinco acciones:

1. Insistir en que las cuestiones en materia de migración forzada, sobre todo en estos momentos, son temas *esenciales* a tener en cuenta por el "Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo", precisamente por la dificultad que entrañan, y no pueden separarse de otras cuestiones de migración y desarrollo ni tratarse de manera suficiente en otros foros.
2. Volver a enmarcar el foco de las *soluciones* de desarrollo para los migrantes forzados, de manera que también aborden claramente, como prioridad, las *alternativas* de desarrollo a la migración forzada, es decir, de manera que refuercen el imperioso derecho a no migrar. En este sentido, avanzar de manera enfática el trabajo nacional e internacional a la hora de asegurar la existencia de indicadores completos para alcanzar las metas establecidas en la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030, incluyendo las metas y los objetivos relevantes para los migrantes y la migración, y colaborar con las autoridades nacionales y locales en la implementación y medición del logro de dichos objetivos y metas.
3. Ajustar y construir una amplia convergencia de las partes interesadas y abogar por una definición de "migrante forzado" basada en la experiencia y la evidencia.
4. Escuchar y ver directamente lo que los propios migrantes tienen que decir y mostrar con respecto a lo que ellos consideran "soluciones de desarrollo" clave, o partes de soluciones, e incluirlos de forma *central* en la implementación y el diseño relacionados.
5. Diseñar y profundizar en prácticas específicas que construyan esas soluciones: entre los migrantes forzados y otros actores de la sociedad civil, pero también en una colaboración más eficaz con los gobiernos (locales y nacionales), los organismos internacionales y el sector privado.

4. PREGUNTAS ORIENTATIVAS PARA SU DISCUSIÓN DURANTE LA SESIÓN DE TRABAJO 2.2 DE LAS JORNADAS DE LA SOCIEDAD CIVIL DEL FMMD

- 1) ¿Cómo define la sociedad civil y defiende su definición de "migrante forzado"?
- 2) ¿Cómo define la sociedad civil y defiende su definición de "soluciones de desarrollo" o "alternativas de desarrollo"?

- 3) ¿Qué tipo de soluciones de empleo dicen y muestran que necesitan los migrantes forzados, y qué dos o tres cosas deberían hacer la sociedad civil, los gobiernos y los organismos para construir más soluciones de este tipo?
- 4) ¿Qué tipo de soluciones de educación dicen y muestran que necesitan los migrantes forzados, y qué dos o tres cosas deberían hacer la sociedad civil, los gobiernos y los organismos para construir más soluciones de este tipo?

5. RECURSOS CLAVE, CON REFERENCIAS A PRÁCTICAS Y HERRAMIENTAS EXISTENTES

Documentos del FMMD y el HLD de la ONU, incluyendo:

- Plan de Acción de 8 puntos a 5 años de la sociedad civil para la colaboración con los gobiernos, disponible en inglés, francés y español²
- Declaración de los Estados en el Diálogo de Alto Nivel de la ONU sobre Migración Internacional y Desarrollo de 2013, disponible en inglés, francés, español y otros idiomas³.
- nota conceptual final para el Programa de los *gobiernos* del FMMD 2015⁴
- documento de antecedentes para la mesa redonda de *gobiernos* del FMMD de este año⁵
- documento de enlace sobre niños en contextos de migración forzada.

REFERENCIAS:

- **Alexander Betts sobre la migración de supervivencia:**
<http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/sep/20/migrants-refugees-asylum-seekers-21st-century-trend>
- **Recomendaciones y puntos de referencia de las Jornadas de la Sociedad Civil del FMMD 2014,**
[http://gfmddcivilsociety.org/wp-content/uploads/2014/06/Recommendations-GFMD-CSD-2014 - EN_final.pdf](http://gfmddcivilsociety.org/wp-content/uploads/2014/06/Recommendations-GFMD-CSD-2014_EN_final.pdf)
- **Ahmet İçduygu, Syrian Refugees in Turkey: the Long Road Ahead,** April 2015, en
<http://www.migrationpolicy.org/research/syrian-refugees-turkey-long-road-ahead>
- **International Catholic Migration Commission,** Protection, mobility and livelihood challenges of displaced Iraqis in urban settings in Jordan, 2009, en
<http://www.refworld.org/docid/4c9721dc2.html>
- **Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Informe Mundial sobre Desastres 2012,** <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/world-disasters-report/world-disasters-report-2012---focus-on-forced-migration-and-displacement/>
- **Katy Long, From Refugee to Migrant? Labour Mobility's Protection Potential,** mayo de 2015, en:
<http://www.migrationpolicy.org/research/refugee-migrant-labor-mobilitys-protection-potential>
- **Kathleen Newland Re-thinking Global Protection: New channels, New tools,** April 2015, en
<http://www.migrationpolicy.org/research/rethinking-global-protection-new-channels-new-tools>
- **Roger Zetter, Protection in Crisis: Forced Migration and Protection in a Global Era,** marzo de 2015, en <http://www.migrationpolicy.org/research/protection-crisis-forced-migration-and-protection-global-era>

² <http://gfmddcivilsociety.org/second-un-high-level-dialogue-results-in-convergence/>

³ <http://www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/>

⁴ http://www.gfmd.org/files/documents/gfmd_turkey2014-2015_hlpf_side_event_concept_note.pdf

⁵ <http://www.gfmd.org/meetings/turkey2014-2015/calendar>