



## **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**

18 y 19 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 las 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 alcanzado 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 Shaimerghenov, 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:

En Tanzania, Anna Makakala, Superintendente de los Servicios de Inmigración del Departamento de Servicios de Inmigración, 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 Guadalajara (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.