

Pacto Mundial sobre Migración Cuarta Ronda de Negociaciones Mayo de 2018

Alianza Americas continúa participando activamente en el proceso de negociación del Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Hacemos un llamado a los Estados a mantener el espíritu de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes durante las negociaciones, trabajando hacia un Pacto que promueva la cooperación para la protección y promoción de los derechos humanos de los migrantes y sus familias

Los flujos mixtos y la complementariedad deben ser discutidos en las negociaciones de los dos Pactos. Tal y como está establecido en la Declaración de NY, los flujos migratorios son mixtos, y tanto refugiados como migrantes son titulares de derechos humanos. El resto es entonces desarrollar dos Pactos que fortalezcan la protección y asegurar que todos los migrantes y refugiados sean adecuadamente considerados y que no haya grupos de personas que caigan en las grietas de los sistemas de protección existentes. Vemos con beneplácito y apoyamos la inclusión del **desplazamiento por desastres naturales y cambio climático** como factores adversos en el Objetivo 2.

Los **flujos mixtos** son connaturales a la movilidad humana. Los migrantes y refugiados dejan sus países buscando protección y oportunidades, viajando por las mismas rutas y afrontando retos similares. La clara diferenciación conceptual no tiene lugar en la práctica, y eliminar cualquier referencia a los flujos mixtos, al principio de **no devolución** y a la protección internacional en el Pacto Mundial sobre Migración es contrario al espíritu y a la letra de la Declaración de NY (paras 21-40). El Pacto debe reconocer y responder a las necesidades de protección de los migrantes bajo el derecho internacional. Aún más, los refugiados se convierten en migrantes cuando no logran obtener la protección internacional que buscan; y los migrantes pueden convertirse en refugiados cuando se dan cuenta de que serán objeto de persecución si regresan a sus países de origen. El principio de **no devolución** es esencial para defender los derechos humanos. Su inclusión en el Pacto fortalece las protecciones de derechos humanos y asegura que las personas que temen por su vida, libertad e integridad personal tengan la oportunidad de presentar sus solicitudes de protección ante las autoridades competentes. No es un elemento exclusivo del derecho internacional de los refugiados, también hace parte del derecho internacional de los derechos humanos. Debiera reflejarse en el Preámbulo y en los Objetivos 5 f, 11 Chapeau, 11c, 21 Chapeau, y 21e.

La aplicación de las normas migratorias a través de la criminalización de la migración irregular ha mostrado ser un disuasivo ineficaz. Animamos a los Estados a adoptar una aproximación hacia el manejo de la migración a través del derecho administrativo, que no conlleve la privación de la libertad o la limitación de otros derechos humanos. Los Estados tienen otras herramientas de políticas públicas y deben desarrollarlas de manera integral para que la migración sea segura, ordenada y regular. Esta aproximación debiera reflejarse en el Objetivo 16 Chapeau.

El manejo de las fronteras debiera incluir procedimientos individuales de evaluación, observando el principio de **no devolución** y las protecciones para los niños, las víctimas de la trata de personas y de

la violencia por razones de género. Adicionalmente, se deben incorporar salvaguardas para garantizar que las personas con necesidades de protección tengan efectivamente la posibilidad de salir del país donde se encuentran e ingresar a otro a buscar la protección que requieren, al agregar: cumplimiento con “el derecho internacional de los refugiados en el Objetivo 11b, y “salvaguardando el principio de no devolución” al final del Objetivo 11c.

Las ediciones al Objetivo 12 en el Borrador 1 debilitan los esfuerzos de protección al enfocarse exclusivamente en la certeza y predictibilidad legal de los procedimientos migratorios y eliminar todas las referencias a los flujos mixtos y a los procedimientos de asilo, socavando el derecho a solicitar asilo y erosionando protecciones esenciales de derechos humanos. Animamos a los Estados a reestablecer la versión anterior del Objetivo 12. De persistir con la versión actual, recomendamos reemplazar en 12 Chapeau migrantes por “personas cruzando fronteras internacionales”. También, queremos insistir en la necesidad de incluir una acción sobre información sobre el asilo y otras formas de protección internacional para garantizar la complementariedad entre los dos Pactos.

La **detención** por infracciones migratorias ya sea parte de esfuerzos en torno al cumplimiento de la legislación civil o penal no es un disuasivo contra la migración, sino que más bien crea el contexto para violaciones complejas y frecuentes de los derechos humanos. El Pacto debiera ser una oportunidad para estimular el uso de alternativas a la detención sin custodia con base en la comunidad para todos los migrantes en el Objetivo 13 Chapeau y para agregar una acción específica a este Objetivo. Las Garantías básicas de derechos humanos deben asegurarse a todas las personas privadas de libertad por razones migratorias, incluyendo peticiones de habeas corpus y garantías de debido proceso, incluyendo el derecho a la representación legal. Dichos elementos debieran ser incorporados al 13e.

El uso del término **retorno** para referirse tanto a acciones voluntarias como de cumplimiento de la ley, desdibuja las garantías de debido proceso que deben ser parte de todos los procedimientos migratorios. Estas garantías, mencionadas en el Objetivo 21e, incluyen un adjudicador independiente; procedimientos individuales; el derecho a la defensa; y el derecho a apelar la decisión. Además, las decisiones migratorias debieran incluir la debida consideración al tiempo de estadía del migrante, sus vínculos familiares, y sus contribuciones sociales y culturales, así como el principio de no devolución, como se indicó anteriormente.

Las familias no deben ser divididas en los puntos de ingreso y en las acciones de cumplimiento de la ley migratoria. Además, las decisiones de retorno deben tomar en consideración el impacto de remover de manera forzada, deportar o expulsar a una persona sobre el resto de la familia, particularmente cuando los migrantes tienen responsabilidades de cuidado respecto de otros miembros de familia. La protección de la **unidad familiar** -también un derecho humano- puede lograrse al agregar que los niños no debieran ser separados de sus padres en los procedimientos migratorios en los Objetivos 12d, 13e, y 21e, y manteniéndola en 5g, 7f, 8c, 13g, 16d, y 21g.

El énfasis en la **cooperación efectiva y eficiente** en los retornos omite considerar que su sostenibilidad depende de las condiciones que encuentran los migrantes retornados en su país de origen, incluyendo protecciones de derechos humanos. El reto no es cómo procesar de manera más ágil las deportaciones, sino cómo crear condiciones que atraigan a los migrantes a retornar y que permitan a los deportados reconstruir sus vidas. Ignorar estos elementos solo resultará en que los migrantes retornados emigren nuevamente.

Todos los migrantes tienen **derechos humanos y derechos laborales** y los Estados tienen obligaciones correspondientes con respecto a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. Los derechos humanos son indivisibles e interdependientes y por lo tanto **es imposible categorizar algunos derechos como fundamentales o esenciales**. Dichos esfuerzos menoscaban el concepto de derechos humanos y apuntan a negar derechos o limitar las obligaciones estatales, contrario al Preámbulo del Pacto (para 2). El Pacto debe evitar hacer distinciones entre derechos.

No existe ningún fundamento internacional para negar derechos a los migrantes o limitar su protección con fundamento en su estatus migratorio, como lo establece claramente el principio rector transversal de Derechos Humanos (para 14). Por lo tanto, los Estados deben evitar poner en ejecución o dar cumplimiento a políticas migratorias mediante la limitación o negación de derechos con fundamento en el estatus migratorio. Nosotros apoyamos la formulación del Objetivo 15, especialmente su Chapeau y 15c.

El Pacto incluye prohibiciones de compartir información entre agencias de cumplimiento de la política migratoria y las agencias estatales que proveen servicios sociales y la administración de justicia, llamadas a veces **cortafuegos**. Establecer una separación clara entre éstos está fundada en dos premisas fundamentales: los poderes de ejecución migratoria son limitados, y los migrantes tienen derechos humanos independientemente de su estatus. Dichas prohibiciones deben mantenerse para garantizar el derecho a la salud, a la educación, el acceso a la justicia y a proveedores de servicios sociales, a la policía, a las agencias de cumplimiento de la legislación laboral y a la administración de justicia. Apoyamos su inclusión en el Objetivo 15c y 6j.

El Pacto también debe reconocer que la negación o limitación de las protecciones de **derechos humanos** con fundamento en el estatus migratorio es contrario al derecho internacional de trabajo y al derecho internacional de los derechos humanos. Apoyamos decididamente la adición de la definición de derechos humanos como un principio rector, y su inclusión en los Objetivos 15 Chapeau, 6j, 7d, 7h, 10e, 13g, 15b, 15c, 15f, y 15g. Instamos a los Estados a apoyar decididamente todas estas inclusiones.

La protección de los derechos de los trabajadores migratorios independientemente de su estatus migratorio es central. El acceso a mecanismos gratuitos para resolver controversias y disputas, a representación legal gratuita y a reparaciones efectivas y apropiadas es fundamental para todos los trabajadores, incluyendo a quienes migran para trabajar. Los trabajadores migratorios necesitan la certeza de que su información estará protegida y que no temerán a las repercusiones migratorias por

ejercer sus derechos laborales. Es insuficiente que el Pacto se refiera a las contribuciones de la migración al desarrollo desde la perspectiva de facilitar los flujos de remesas y empatar habilidades. El Pacto debe resolver la protección efectiva de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores migratorios y sus familias.

La **documentación** es esencial para las metas del Pacto y el Objetivo 4 Chapeau debe fortalecerse al incluir el derecho de los migrantes a ser reconocidos como personas ante la ley y la necesidad de documentación para ejercer ese derecho; y agregar al Objetivo 4a “la expedición de documentos de identidad y certificados en los consulados a tarifas accesibles”; y en 4b “facilitando el registro de nacimientos y matrimonios y la expedición de certificados”.

El **estatus migratorio** es fundamental para proteger a los migrantes de la discriminación, y para permitirles acceder a las protecciones y servicios de derechos humanos, sin que sean objeto de acciones o amenazas de la ejecución de las normas migratorias. Los migrantes prefieren las alternativas regulares que les permitan vivir sin la necesidad de ocultarse, o el temor a ser removidos de manera forzada de un proyecto de vida que buscaban crear para sí mismos y sus familias. Cuando las opciones para la migración regular no están disponibles, la migración irregular se convierte en la única alternativa. Es importante subrayar que la mayoría de la migración irregular no es el resultado del ingreso irregular sino de permanecer más allá del término de una visa y de las limitadas o inexistentes opciones para la migración regular. Desarrollar **alternativas para la migración regular** es un paso fundamental para reducir la migración irregular y es el objetivo central del Pacto que debiera estar explícitamente desarrollado. Animamos a los Estados a mantener el Objetivo 5 y todas sus acciones y a hacer un llamado para expandir y crear alternativas legales para la migración relacionadas con oportunidades laborales, la unidad familiar, estudios, tratamientos médicos (en el Objetivo 5d) y por razones humanitarias (en el Objetivo 5f). Estas debieran estar coordinadas con la expedición de documentación que les garantice el acceso efectivo a dichos programas.

El estatus migratorio no debiera estar atado o condicionado a un empleador. Los trabajadores migratorios debieran tener la misma libertad de la que disfrutaban los demás trabajadores y poder cambiar de empleo. Restringir su flexibilidad y la posibilidad de cambiar de empleo solamente genera migración irregular. Instamos a los Estados a apoyar los Objetivos 6h, 6i, 6j, 6k.

Adicionalmente, los programas de **regularización** no son un reflejo de la debilidad estatal, sino la aceptación de la necesidad de expandir y actualizar las alternativas para la migración regular periódicamente. Los programas de regularización son una herramienta de política migratoria que permiten a los Estados documentar, incluir e integrar a los migrantes que viven en su territorio, con impactos positivos en sus metas de seguridad, salud pública, educación pública e integración social. Un llamado a que los Estados establezcan programas de regularización periódicamente debiera incluirse en el Objetivo 5.

La **implementación y el desarrollo de capacidades** son esenciales para el Pacto. Queremos resaltar la importancia de alinear el Pacto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los mecanismos de

implementación nacionales y regionales. Insistimos en la necesidad de la activa participación de múltiples agencias de UN con mandatos relacionados con los objetivos del Pacto. Queremos destacar la centralidad de los derechos humanos y la necesidad de incorporar un alcance más amplio de los programas y fondos, agencias especializadas, otras entidades de UN, y, claro, la Secretaría General. Especialmente, el ACNUDH, ONU Mujeres, UNICEF, OIT, UNDP, ACNUR, y OMS deben participar en su implementación. El Pacto exige un esfuerzo coordinado del Sistema de UN.

La OIM fue identificada como una agencia clave para la implementación. Queremos destacar la importancia de revisar su mandato e incluir una dimensión de derechos humanos en éste, de manera que esté alineada con el Pacto. Es necesario continuar trabajado para la completa integración de la OIM al sistema de UN, lo cual incluye la revisión de su sistema presupuestal y recursos financieros, y mayor coordinación.

El seguimiento y la revisión deben llevarse a cabo por agencias que no estén involucradas en la implementación. Dejar de hacerlo, socava el valor del monitoreo y la responsabilidad de evaluación. La fortaleza del Pacto subyace en la posibilidad de evaluar críticamente cómo el sistema de UN, los Estados, la sociedad civil y las autoridades locales lo implementan. Las agencias que juegan un rol crítico en la implementación no deben hacer parte del proceso de seguimiento y revisión.