

2 de noviembre de 2016 *VERSIÓN FINAL*

Documento de referencia para la mesa redonda 3.2 del FMMD

Principios, instituciones y procesos para una migración segura, ordenada y regular¹

Introducción

El 19 de septiembre, la Cumbre de las Naciones Unidas sobre refugiados y migrantes reunió en Nueva York a dirigentes del mundo con el propósito de encontrar soluciones en común ante los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes. La Declaración de Nueva York que se adoptó en la Cumbre recoge estos compromisos.

En lo que se refiere a las respuestas específicamente destinadas a los migrantes, los Estados miembros asentaron firmemente sus compromisos en las obligaciones jurídicas internacionales existentes, en particular las de proteger plenamente y en todo momento la seguridad, la dignidad y los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, cualquiera que sea su situación migratoria, y concebir respuestas a los grandes desplazamientos, con pleno respeto del derecho internacional en materia de derechos humanos y otras normas pertinentes. La Declaración incluye además el compromiso de «fortalecer la gobernanza mundial de la migración». En la Declaración también se acogió y respaldó a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que se une al sistema de las Naciones Unidas en su calidad de organización conexas, y que sus Estados miembros consideran como el organismo principal a escala mundial en el ámbito de la migración.

La incorporación de la OIM al sistema de las Naciones Unidas es solo un aspecto, aunque importante, en la mejora de la gobernanza mundial de la migración. La Declaración de Nueva York expone varios otros compromisos relacionados con la gobernanza mundial de la migración, entre los que cabe destacar el lanzamiento, por un periodo de dos años, de un proceso de negociaciones intergubernamentales con el objetivo de aprobar un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular. La Declaración especifica que este pacto mundial determinaría una serie de principios, compromisos y entendimientos entre los Estados miembros en relación con todos los aspectos de la migración internacional y que, como tal, constituiría una importante aportación para la gobernanza mundial de la migración internacional y mejoraría su coordinación. La Declaración señala asimismo la valiosa contribución del FMMD al diálogo y la colaboración mundiales y da mandato al Foro para contribuir a las negociaciones intergubernamentales sobre el pacto mundial mediante la coordinación del Representante Especial del Secretario General.²

¹ El compromiso en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de «[cooperar] en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones» (párrafo 29) y «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» (meta 10.7) resalta la pertinencia de incluir debates sobre la gobernanza de la migración en un foro dedicado a la migración y el desarrollo.

² A/RES/71/1, párrafo 55 y Anexo II, IV, párrafo 13.

*El concepto de gobernanza*³

El término «gobernanza» tiene varios significados. Para el profano, el término puede ser sencillamente un sinónimo de gestión o intendencia. La Comisión sobre la Gobernanza Mundial ha dado una definición políticamente neutra de la gobernanza, describiéndola como la «suma de las distintas maneras en que los individuos y las instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes. Es un proceso en curso mediante el cual se pueden adecuar los intereses opuestos o diferentes y se pueden tomar acciones en colaboración. Incluye arreglos formales e informales que las personas e instituciones han acordado o perciben como de su interés». Más concretamente, en lo que se refiere a la migración, la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales establece que la gobernanza «cobra varias formas, entre ellas las políticas migratorias y los programas de cada país, debates y acuerdos entre Estados, foros multilaterales y procesos consultivos, actividades de organizaciones internacionales, al igual que las leyes y normas...»⁴.

Gobernanza y migración: ¿la empresa inacabada de la globalización?

La migración es uno de los ámbitos más recientes de la gobernanza en recibir atención y por esta razón es más apropiado considerar la gobernanza de la migración como un terreno en construcción y no como un edificio acabado. El debate sobre la gobernanza mundial de la migración fue creciendo en paralelo con el entendimiento de que la migración presenta oportunidades y desafíos que los Estados considerados de forma individual no pueden tratar exclusivamente a nivel nacional.

En muchos ámbitos comparables de carácter social de iniciativas internacionales (por ejemplo, los derechos humanos o la protección de los refugiados o el empleo), la comunidad internacional ha aprobado la elaboración de fundamentos sólidos para la gobernanza, en general con la forma de instrumentos jurídicos vinculantes. En 1990, la comunidad internacional adoptó la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CIPDTM),⁵ que establece unas normas mínimas para el trato de los trabajadores migrantes y de sus familiares, en particular en su Parte VI sobre la gobernanza de la migración, que insta a los Estados a consultarse y colaborar entre sí, «con miras a promover condiciones satisfactorias, equitativas y dignas en relación con la migración internacional de trabajadores y sus familiares». La CIPDTM dispone igualmente que «se tendrán debidamente en cuenta no solo las necesidades y recursos de mano de obra, sino también las necesidades sociales, económicas, culturales y de otro tipo de los trabajadores migratorios y sus familiares, así como las consecuencias de tal migración para las comunidades de que se trate»⁶. Cabe señalar no obstante, que la CIPDTM presenta un nivel de ratificaciones relativamente bajo, sobre todo entre los países que tradicionalmente son de destino. Sin embargo, existen numerosos elementos en el derecho internacional que tienen una pertinencia directa o indirecta para los migrantes, como el derecho internacional en materia de derechos humanos, el derecho de los refugiados, el derecho laboral, el derecho humanitario, el derecho relativo a la nacionalidad o el derecho consular. Siguen existiendo lagunas en la gobernanza de la migración a

³ A efectos de este documento, el término gobernanza se refiere a la gobernanza a escala mundial.

⁴ *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*, informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005) p. 65. Para progresar en el debate sobre la gobernanza de la migración, véase por ejemplo la publicación de 2013 sobre la gobernanza de la OACDH:

http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_Report.pdf

⁵ Adoptada por la Resolución de la Asamblea General 45/158 del 18 de diciembre de 1990.

⁶ CIPDTM, artículo 64

pesar de ello y en consecuencia no falta razón a algunos observadores que han descrito la migración como «la empresa inacabada de la globalización».⁷

En el Consejo de la OIM del año pasado, sus Estados miembros adoptaron el Marco de Gobernanza sobre la Migración⁸, que establece algunos de los elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable. Este Marco, diseñado para respaldar a los gobiernos en la planificación y gestión de la migración a escala nacional, identifica tres principios transversales: i) adhiere a las normas internacionales y acata los derechos de los migrantes; ii) formula políticas contrastadas y utiliza enfoques de gobierno integrados; y iii) colabora con sus asociados para hacer frente a la migración y a las cuestiones conexas; así como tres objetivos: i) fomentar el bienestar socioeconómico de los migrantes y de la sociedad; ii) abordar eficazmente los aspectos relativos a la movilidad en situaciones de crisis; y iii) cerciorarse de que la migración se efectúa de manera segura, ordenada y digna.⁹

Planteamientos de la gobernanza de la migración

Dada la complejidad de los fenómenos migratorios y, en particular, de los intereses diversos de las partes interesadas en la migración, no es sorprendente que hayan surgido varias orientaciones distintas en materia de gobernanza de la migración. Si se examina la documentación existente a este respecto se observa que hay al menos cuatro planteamientos. No son necesariamente mutuamente excluyentes y tienen varios puntos que se solapan, pero cada orientación es un reflejo de los intereses y prioridades fundamentales de sus principales partidarios.

1. El planteamiento de la gobernanza de la migración basado en los derechos se centra, como su nombre sugiere, en los derechos humanos, en particular los derechos laborales de los migrantes. Se basa, desde el punto de vista normativo, en las normas internacionales en materia de derechos humanos que se aplican a todos los migrantes, cualquiera que sea su situación migratoria. Su principal preocupación es asegurar que estos derechos humanos sean promovidos y protegidos. Se trata de establecer una rendición de cuentas entre los responsables y los titulares de derechos y de elaborar medidas para hacer frente a la marginación y la exclusión. El enfoque basado en los derechos humanos hace hincapié en la importancia de la participación y el empoderamiento de los migrantes.¹⁰
2. El planteamiento institucional da prioridad a la creación de una arquitectura institucional apropiada para la gobernanza de la migración. Desde esta perspectiva, la gobernanza consiste fundamentalmente en lograr una «colocación» eficaz de la cuestión de la migración dentro del

⁷ Wickramasekara, P. 'Protection of Migrant Workers in an Era of Globalization: The Role of International Instruments', en Blanpain, P. 2010, *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, Wolters Kluwer Law & Business: Alphen aan den Rijn.

⁸ Consejo de la OIM, C/106/40, 4 de noviembre de 2015, *Marco de Gobernanza sobre la Migración: Elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas*, <https://governingbodies.iom.int/es/system/files/es/council/106/C-106-40-Marco-de-Gobernanza-sobre-la-Migración.pdf>.

⁹ Otras iniciativas multilaterales pertinentes comprenden entre otros el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales, conjunto de principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos que tiene por objeto asistir a los gobiernos, interlocutores sociales y otras partes interesadas en sus esfuerzos por regular la migración laboral y proteger a los trabajadores migrantes, y los Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales del ACNUDH.

¹⁰ Para más información sobre la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes, véase el informe A/69/277 del Secretario General a este respecto.

marco organizativo internacional, y más concretamente en el sistema de las Naciones Unidas. Toma especial relieve en este caso la naturaleza de la relación que existe entre la OIM y el resto del sistema de las Naciones Unidas y la evolución de esa relación. El Grupo Mundial sobre Migración (GMG por sus siglas en inglés) representa un esfuerzo de coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas para promover una aplicación más amplia de todos los instrumentos y normas internacionales y regionales pertinentes en materia de migración y para fomentar la adopción de enfoques más coherentes, globales y mejor coordinados para la cuestión de la migración internacional. La aparición del concepto de gobernanza de la migración en los marcos regionales de integración económica y política, como la UE, la CEDEAO, la ASEAN y la CARICOM, también refleja una arquitectura institucional que cada vez cuenta con más capas.

3. Un tercer planteamiento de la gobernanza de la migración subraya la importancia de gestionar la movilidad del capital humano, a fin de lograr un equilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra. Existe un paralelismo con el método de trabajo de la Organización Mundial del Comercio y su objetivo de establecer modos de intercambio convenidos entre los Estados participantes. A este respecto, el modo 4 del AGCS es un ejemplo muy citado, pero a algunos también les gustaría que la gobernanza de la migración contase con un mecanismo de solución de diferencias.
4. Un cuarto planteamiento se basa en el valor de la consulta entre las partes interesadas, y cuenta con la participación activa de los Estados. Este planteamiento está menos centrado que los tres anteriores en *el contenido* de la gobernanza, prefiriendo dedicar su atención y energía al *proceso* de consulta. Como tal, puede ser considerado como un mecanismo que podría contribuir a la obtención de avances en todos los ámbitos mencionados. Se parte del supuesto de que la migración es una cuestión compleja y políticamente delicada que requiere, al menos al principio, investigación y exploración antes de que pueda haber acuerdo sobre los modos de gobernanza. Hay ahora procesos consultivos regionales por todo el mundo. Son, en su mayor parte, informales y no vinculantes. En paralelo con estos esfuerzos regionales se han iniciado procesos consultivos mundiales. La Iniciativa de Berna y el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) son ejemplos de este tipo de encuestas y debates con un propósito específico. Otros procesos más formales incluyen la Conferencia internacional de El Cairo sobre población y desarrollo en 1994, el primer Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas de 2006, el segundo Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas de 2013 y la Cumbre de las Naciones Unidas sobre refugiados y migrantes de 2016.

Factores que repercuten sobre la eficacia de la gobernanza

La Agenda 2030 insta a la comunidad internacional a que coopere con miras a garantizar una migración segura, ordenada y regular en la que se tenga en cuenta el pleno respeto de los derechos humanos y el trato humano de los migrantes, cualquiera que sea su situación migratoria, incluidos los refugiados y otras personas desplazadas.¹¹ Se trata de una empresa ambiciosa. Son muchos los factores que conforman la movilidad en el mundo actual. Si esto lo combinamos con el amplio abanico de agentes que participan en la promoción o facilitación de la actividad migratoria, incluidos los propios migrantes, los gobiernos, los empleadores, las organizaciones sindicales, las empresas de transporte, por no hablar de los traficantes y tratantes de personas, la magnitud de la tarea resulta harto evidente. Existe una diversidad de intereses que deben ser considerados al gestionar la migración, de tal manera

¹¹Más allá del compromiso de elaborar un pacto mundial sobre la migración, la Declaración de Nueva York incluye un compromiso para obrar por un pacto mundial sobre los refugiados. Se basará en el marco de respuesta integral para los refugiados descrito en el anexo I de la Declaración.

que «se puedan adecuar los intereses opuestos o diferentes de actores legítimos y se puedan tomar acciones en colaboración».

En primer lugar, a pesar de que se reconoce la necesidad de una cooperación para garantizar una gestión eficaz de la migración, *la migración se gestiona en su mayor parte a nivel de cada gobierno*. La razón principal es el principio de soberanía y el derecho que tienen los Estados de determinar quién puede o no tener acceso a su territorio. Aunque se reconoce el derecho soberano de los Estados a ejercer el control sobre sus fronteras, es igualmente importante reconocer que este derecho no es ilimitado y está restringido por las obligaciones que el Estado ha asumido voluntariamente en virtud del derecho internacional. El ejercicio del control fronterizo está vinculado a cuestiones delicadas de seguridad e identidad nacionales. Las observaciones de la Comisión Mundial sobre Migración Internacional de 2005 sobre las políticas gubernamentales siguen teniendo validez:

«El control de quién ingresa y permanece en su territorio es parte integral de la soberanía de los Estados. Las migraciones desempeñan un papel importante en el aumento y el mantenimiento de la competitividad nacional. También es una cuestión pública muy delicada que, como consecuencia de los recientes ataques terroristas, se ha relacionado cada vez con una amenaza a la seguridad pública. El desafío, en particular para los países de destino, consiste en cooperar con otros Estados sin perder el control de un asunto que es central para diversos ámbitos de interés nacional.»

Esto plantea un segundo desafío que incide en la elaboración de planteamientos eficaces para la gobernanza de la migración: *la falta de voluntad política* para emprender la tarea políticamente ardua de construir un marco jurídico/político mundial. Vale la pena recordar que hace más de 10 años la Iniciativa de Berna demostró que era posible para la comunidad internacional ponerse de acuerdo sobre una serie de entendimientos comunes que recogían hipótesis y principios fundamentales compartidos que forman la base de una gestión eficaz de la migración. La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales de 2005 tomó nota de la reticencia política, pero vio tres motivos de (prudente) optimismo: i) la soberanía del Estado es la base misma de la cooperación internacional y (como ya se ha dicho anteriormente) los Estados ya han aprendido a establecer mecanismos interestatales de cooperación; ii) la soberanía viene junto a la responsabilidad y así como los individuos tienen derechos y responsabilidades hacia el Estado, los Estados tienen derechos y responsabilidades como miembros de la comunidad internacional; y iii) se argumenta que la cooperación internacional no es una amenaza para la competitividad nacional, sino que la fortalece mediante oportunidades de apertura.

Un tercer factor tiene que ver con *la focalización del sistema internacional en realidades migratorias individuales o en aspectos diferenciados de la migración en lugar de abordar la cuestión de manera global y apoyar los procesos migratorios seguros y ordenados en su conjunto*. Hay por consiguiente esfuerzos multilaterales que se centran principalmente en la migración laboral, o en el tráfico y la trata de seres humanos, o en la migración y el desarrollo (y a veces, de manera aún más concreta, en las remesas), pero se pone relativamente poco empeño en la construcción de un marco mundial *global* sobre la gobernanza de la migración, que en principio es la ambición del pacto mundial sobre la migración. Los responsables de la formulación de políticas migratorias podrían aprender de los logros obtenidos en otros ámbitos internacionales tan diversos como el comercio, el medio ambiente o la protección de la infancia para modelar nuevos marcos de cooperación.

La relación entre la gobernanza regional de las migraciones y la mundial también debe ser considerada a la luz del creciente número de organizaciones regionales que optan por una cooperación en materia de migración y movilidad entre sus Estados miembros. La magnitud y el alcance de la regionalización varían considerablemente en todo el mundo, con los poderes supranacionales de la UE en un extremo del espectro, pero la tendencia está ahí. Surge así la necesidad de una colaboración interregional que

vaya más allá de los actuales marcos informales que vinculan estrechamente estos conjuntos regionales de normas, reglas y principios a la esfera mundial.

¿El camino a seguir?

Es casi seguro que factores tales como la demografía o las desigualdades en el mundo, en especial los desequilibrios en la distribución mundial de capacidades, trabajo u oportunidades, generarán una movilidad humana cada vez mayor, si no en números relativos, al menos en términos reales. Las repercusiones económicas y sociales correspondientes serán enormes y desafiarán la capacidad de cualquier país para gestionarlas por sí solos, a pesar de lo mucho que se pueda lograr integrando la migración en la planificación del desarrollo. Queda un largo camino por recorrer antes de elaborar marcos de cooperación, establecer objetivos y estrategias de acción comunes, crear instrumentos jurídicos e instaurar mecanismos de supervisión y rendición de cuentas en el ámbito de la migración. Habrá que escoger: o bien los gobiernos, actuando como comunidad internacional, se encargarán de gestionar la movilidad humana con fines positivos, o bien se arriesgarán a perder algunos de los beneficios de la migración y a que actores ilegítimos sigan influyendo sobre el resultado de la migración, exponiendo así a los migrantes a redes inescrupulosas de traficantes y tratantes de personas y poniendo en peligro las vidas y los derechos de millones de migrantes.

El informe sobre los ODS (párrafo 29) da cuenta de la magnitud de la tarea:

«Reconocemos la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. Reconocemos también que la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales. *Cooperaremos en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, y a los refugiados y los desplazados.* Esa cooperación también deberá fortalecer la resiliencia de las comunidades que acogen a los refugiados, particularmente en los países en desarrollo. Subrayamos que los migrantes tienen derecho a regresar a su país de nacionalidad y recordamos que los Estados deben velar por que se reciba adecuadamente a los nacionales que regresen a su país.»

El compromiso de negociar un pacto mundial sobre la migración representa una oportunidad única para fortalecer la cooperación internacional en materia de migración. El pacto mundial se basará naturalmente en los compromisos de la Declaración de Nueva York, pero no se limitará a ellos. En términos generales, estos compromisos pueden agruparse en los siguientes objetivos de política interconectados y de amplio alcance, que contribuirían todos a instaurar y mejorar la gobernanza de la migración¹²:

- Asegurar que los derechos humanos y la seguridad de los migrantes están protegidos en tiempos de crisis;¹³
- Asegurar la inclusión, la no discriminación y los derechos humanos de los migrantes, dedicando una particular atención a las mujeres y los niños, entre otros;¹⁴
- Facilitar el desplazamiento de los migrantes;¹⁵

¹² Principales párrafos sobre la mejora de la gobernanza de la migración: 25, 40, 45, 48, 49, 54,55,61, 62, 63

¹³ Principales párrafos sobre los derechos humanos y la seguridad de los migrantes en tiempos de crisis: 22, 23, 26, 28, 29, 30, 31, 38, 50, 51, 52, 53 + todos los compromisos que hacen referencia a los refugiados

¹⁴ Principales párrafos sobre la inclusión, la no discriminación y los derechos humanos de los migrantes: 32, 33, 39, 41, 42, 56, 59, 60

- Prevenir la migración irregular, incluidos el tráfico y la trata de seres humanos;¹⁶
- Reducir los costos para los migrantes y mejorar los efectos que tiene la migración sobre el desarrollo;¹⁷
- Abordar los factores/las causas profundas de la migración y de los desplazamientos forzosos.¹⁸

Es esencial que el pacto mundial no se convierta en un ejercicio en el que meramente se reafirme o, incluso se renegocie, los compromisos ya adoptados por los Estados. Por el contrario, debe ser orientado a seguir progresando, hacer operativas las obligaciones existentes y establecer las condiciones institucionales y jurídicas para ello. Así, es importante señalar que se fundará en el derecho internacional vigente, que incluye la legislación internacional en materia de derechos humanos, el derecho laboral, humanitario y de los refugiados y otras normas conexas, en particular la orientación proporcionada por los mecanismos internacionales de derechos humanos, así como acuerdos negociados entre gobiernos, que incluyen entre otros la Declaración del segundo Diálogo de Alto Nivel sobre la migración internacional y el desarrollo (2013), la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (2015), la Agenda de Acción de Addis Abeba (2015) y el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres (2015).¹⁹ Tomados en su conjunto, estos acuerdos establecen firmemente el consenso sobre el carácter fundamental de la dimensión humana de la migración y de los derechos humanos, al tiempo que reconocen a los migrantes como socios importantes para el desarrollo y el enriquecimiento económico, social y cultural de los países de origen y de destino.

Como se señala en la Declaración adoptada en la Reunión de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, el Sr. Peter Sutherland, Representante Especial del Secretario General para la migración internacional, publicará un informe sobre las formas de fortalecer la cooperación internacional y la participación de las Naciones Unidas en la migración. La Declaración prevé además que el Sr. Sutherland coordine las aportaciones del FMMD y el GMG al proceso de negociación. Otros puntos de referencia importantes serán, entre otros, el Marco de Gobernanza sobre la Migración de la Organización Internacional para las Migraciones, adoptado por su consejo en 2015 y que se mide a través del Índice de gobernanza de las migraciones²⁰, así como las recomendaciones del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, los procesos consultivos regionales, el Informe Doyle, la Iniciativa de Berna y la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales.

Los objetivos en materia política descritos en la Declaración de Nueva York y las prioridades relacionadas con la migración señaladas en los acuerdos antes mencionados podrían abordarse dentro de tres grandes orientaciones sobre la movilidad humana, que pueden ser contempladas para el pacto mundial; *(promoción de) la migración y el desarrollo; (lucha contra) la migración irregular; y (gestión de) la migración y el desplazamiento forzosos*. En última instancia, los compromisos operacionales en estos ámbitos facilitarán el cumplimiento de dichos acuerdos. Teniendo en cuenta que este pacto mundial estará intrínsecamente vinculado a la mejora de la gobernanza mundial de la

¹⁵ Principales párrafos sobre la facilitación del desplazamiento de los migrantes: 41, 54, 57

¹⁶ Principales párrafos sobre la prevención de la migración irregular: 24, 27, 34, 35, 36, 41, 42, 58

¹⁷ Principales párrafos sobre la reducción de los costos para los migrantes y la mejora de los efectos de la migración sobre el desarrollo: 44, 46, 47, 57

¹⁸ Principales párrafos sobre la respuesta a los factores/las causas profundas de la migración y de los desplazamientos forzosos: 37, 43, 44

¹⁹ Otros puntos de referencia importantes negociados entre los gobiernos incluyen la Comisión Internacional sobre la Población y el Desarrollo desde 1994, las resoluciones de la Asamblea General sobre migración y desarrollo y los derechos de los migrantes.

²⁰ El Índice de gobernanza de las migraciones proporciona asimismo un valioso indicador para el seguimiento y el examen temáticos de la Agenda 2030, y en particular de la meta 10.7 que consiste en *facilitar la migración segura, ordenada, regular y responsable, incluso mediante políticas migratorias planificadas y bien gestionadas*.

migración, requiere igualmente abordar las actuales carencias institucionales y jurídicas en este ámbito.

La empresa propuesta es ingente, pero se puede resumir haciendo referencia a cuatro ecuaciones de política esenciales:

- ¿Cómo incrementar la productividad mundial a través de la movilidad de las competencias en todas las esferas al tiempo que se protegen los derechos de los trabajadores migrantes y de los trabajadores nativos?
- ¿Cómo gestionar la diversidad social al tiempo que se mantiene la cohesión social y se lucha contra la xenofobia y el racismo?
- ¿Cómo facilitar los desplazamientos al tiempo que se asegura el control y la seguridad de los desplazamientos?
- ¿Cómo integrar las ecuaciones de política mencionadas para garantizar que la gobernanza mundial de la migración sirva para respetar, cumplir y proteger los derechos humanos de los migrantes, así como los de las comunidades de acogida?

Estas preguntas requieren respuestas urgentes. El ejercicio debe proseguirse con la exploración de los principios y políticas que podrían constituir la base del tipo de iniciativas de cooperación que se considera en la Agenda 2030, así como en la Declaración de Nueva York.

Recomendaciones preliminares

1. El FMMD debería implicarse en la cuestión de la gobernanza mundial de la migración, en particular en el proceso intergubernamental para la adopción del pacto mundial sobre la migración, entre otras cosas:
 - a. recopilando aquellas de sus recomendaciones con pertinencia para un pacto mundial sobre la migración (a partir de 2007) y sometiéndolas a consideración por el proceso intergubernamental sobre el pacto mundial;
 - b. dedicando parte de su labor en 2017-2018 a deliberar sobre el contenido potencial de un pacto mundial, promoviendo el consenso sobre las recomendaciones viables para dicho pacto mundial y comunicándolas al proceso intergubernamental;
 - c. promoviendo iniciativas plurales de resolución de problemas que podrían hacer progresar la agenda migratoria en lo que se refiere a ciertos compromisos específicos que figuran en la Agenda 2030 y en la Declaración de Nueva York;
 - d. explorando si el FMMD podría adaptarse para remediar las deficiencias institucionales en la gobernanza mundial de la migración y cómo proceder;
 - e. continuando a explorar su papel en relación con la Agenda 2030 y la manera en que este se vincula al pacto mundial sobre la migración [considerar la inclusión de recomendaciones más específicas del grupo de trabajo ad hoc sobre el papel del FMMD en la aplicación, seguimiento y examen de la Agenda 2030].

Preguntas orientativas

1. *¿Cuáles son las **limitaciones** actuales de los principios, procesos e instituciones existentes que rigen la migración en la esfera mundial y regional?*
2. *¿Cuáles son los principales elementos que hay que tratar en un **marco global de política migratoria** para respaldar la aplicación de la meta 10.7 de los ODS?*

3. *¿Cómo puede el FMMD involucrarse y proporcionar recomendaciones al proceso para el pacto mundial sobre la migración?*
4. *¿Cómo consolidar los principios, procesos e instituciones internacionales/regionales para facilitar:*
 - a) **una movilidad ordenada, segura, regular y responsable** con el fin de proteger a todas las personas que se desplazan;
 - b) **la cooperación** entre los Estados, en especial para abordar las cuestiones de las vulnerabilidades y la protección de las mujeres, los hombres y los niños que se desplazan, incluidos los migrantes en situación de vulnerabilidad;
 - c) **la movilidad regional**; y
 - d) **alianzas más eficaces entre las partes interesadas** (Estados, autoridades locales, organizaciones regionales e internacionales, sector privado y sociedad civil, etc.)?

Anexo 1 Visión de conjunto de los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes para la migración y los derechos humanos²¹

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

Principales tratados internacionales de derechos humanos

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965)
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984)
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989)
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990)
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)
- Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2006)

Convenios pertinentes de la OIT

- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (No. 29)
- Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (No. 81)
- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (No. 87)
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (No. 98)
- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (No. 100)
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (No. 105)
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (No. 111)
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (No. 138)
- Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (No. 181)
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (No. 182)
- Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (No. 189)
- Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (No. 97)
- Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes, 1975 (No. 143)

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)

Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954) Convención para reducir los casos de apatridia (1961)

*Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000);
Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños;
Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire*

Instrumentos de pertinencia general para la migración

- Derecho internacional humanitario: Convenios de Ginebra (1949)
- Convención de Viena sobre relaciones consulares (1963)
- Convenio Internacional para la Salvaguarda de la vida humana en el mar (1974); Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos (1979)
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar (1982)

²¹ Fuente: ACNUDH (2013), *Migración y derechos humanos: mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional*

- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998)