

Implementación de los Pactos Mundiales: la importancia de un enfoque que abarque a toda la sociedad

Tamara Domicelj y Carolina Gottardo

La comunidad mundial debe adoptar ahora medidas incisivas y coordinadas mediante un enfoque que abarque a toda la sociedad para impulsar la implementación efectiva de los dos Pactos Mundiales.

Tanto el Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés) como el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM, por sus siglas en inglés) adoptan un “enfoque que abarca a toda la sociedad”¹. Este enfoque supone una gran oportunidad de integrar la participación y liderazgo significativos de los refugiados, migrantes y miembros de la comunidad de acogida en la infraestructura desarrollada para la implementación, el seguimiento y la revisión de los Pactos. Esto se aplica tanto a los contextos operacionales como a los políticos a nivel local, nacional, regional y mundial.

Para lograrlo será necesario que todos los agentes participen en la creación de entornos propicios que sean seguros, inclusivos y sostenibles. Esto implicará el cumplimiento de todos los compromisos relacionados con la edad, el género y la diversidad, y la adopción de medidas que apoyen a las organizaciones dirigidas por refugiados y migrantes (incluidas las lideradas por mujeres, jóvenes y otras personas que puedan enfrentarse a importantes barreras a su participación) a la hora de planificar y debatir políticas y propuestas sin temor a la discriminación, a

las interferencias políticas, a ser detenidos, deportados, o a que sus solicitudes de protección peligren. El fomento de las condiciones para una mayor autosuficiencia —como los derechos laborales, el acceso a un trabajo decente, a los mercados laborales y a la justicia— ayudará a que aumente la difusión de las opiniones de los refugiados y migrantes, así como su capacidad de albedrío y liderazgo, en especial, en el caso de los que se encuentran en situaciones vulnerables.

La pretensión de un enfoque que abarque a toda la sociedad está en consonancia con la petición generalizada de una mayor participación de las Naciones Unidas y otros agentes. El fortalecimiento de la colaboración y de la coordinación entre los líderes encargados y los organismos responsables dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas será crucial para llevar a cabo una implementación efectiva de los Pactos y para garantizar que sus respectivos procesos sean complementarios². Un enfoque que abarque a toda la sociedad también incluye una “perspectiva de la Administración en su conjunto”, por el que las ciudades y autoridades municipales desarrollen funciones principales.

Aunque sea bienvenido sigue siendo necesario aclarar cómo se aplicará este enfoque, al igual que las oportunidades y los retos que se plantean. Será fundamental, por ejemplo, garantizar que el carácter humanitario y el liderazgo de la protección de los refugiados se mantengan a medida que los diversos agentes se vayan involucrando, incluidos los que no tienen un mandato humanitario o de protección. Resulta de vital importancia incluir en los debates cómo implementar el enfoque con una constante participación de los migrantes, refugiados y otros agentes de la sociedad civil.

Implementación, seguimiento y reevaluación

El Pacto Mundial para los Refugiados: La crucial adopción del GCR es un llamamiento a mejorar la respuesta a las situaciones de refugiados por parte de toda la comunidad mundial, lo que implica un reparto de responsabilidades más equitativo y predecible entre un amplio abanico de agentes. Aunque se desarrolló como respuesta a los retos que planteaban las situaciones a gran escala y prolongadas, el GCR puede aplicarse a las de refugiados en general, y señala la interrelación entre los diferentes tipos de desplazamiento y los factores que deben tenerse en cuenta para garantizar que las respuestas estén bien gestionadas y refuercen la protección. El GCR incorpora el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF, por sus siglas en inglés), que se ha ido implantando progresivamente en diversos contextos nacionales y regionales³. Los despliegues han generado iniciativas positivas en las que participan diversos agentes y pueden fundamentar la implementación más generalizada del Pacto. Entre estas respuestas figuran la adopción de declaraciones regionales con sus correspondientes planes de acción nacionales, en los que participan los países de origen, tránsito y destino, con el apoyo de una financiación y asistencia técnica plurianuales, e iniciativas a nivel nacional y en determinados sectores, como la aprobación de leyes nacionales sobre el derecho de los refugiados y la inclusión de los menores y profesores refugiados en los sistemas escolares nacionales. Algunos despliegues también han señalado áreas que requieren un mayor desarrollo, como garantizar una participación sólida y coherente de los agentes de la sociedad civil. Desde la adopción de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016 también se han producido importantes avances en materia de financiación, como el establecimiento de un

fondo de 2000 millones de dólares por parte del Banco Mundial para ayudar a los países de baja renta que acogen a grandes cifras de refugiados a realizar inversiones a medio y largo plazo con las que hacer frente a los efectos del desplazamiento en las comunidades de refugiados y de acogida. La idoneidad de estos países depende de que cuenten con un marco adecuado de protección para los refugiados y con su correspondiente plan de acción, que pueda llegar a incluir reformas políticas.

Cada cuatro años se celebrará un Foro Mundial sobre Refugiados (GRF, por sus siglas en inglés) que consta de una serie de foros de reevaluación provisional y equidistante a nivel ministerial. El primer GRF (diciembre de 2019) se centrará en el anuncio de los compromisos de apoyo a todos los objetivos del Pacto Mundial sobre los Refugiados, en el fomento de iniciativas en las que se cuente con la participación de diversos agentes y de iniciativas conjuntas, en el intercambio de buenas prácticas para fundamentar futuros compromisos y en el suministro de información actualizada sobre el desarrollo de mecanismos como los relacionados con la medición e indicadores de impacto, el grupo de apoyo a la capacidad de asilo y la red académica propuesta por el GCR. El primer GRF debería funcionar como “prueba de concepto” para fortalecer el reparto de responsabilidades y para desarrollar un enfoque basado en la colaboración entre múltiples agentes que sitúe a los refugiados en el centro; ambos son elementos esenciales para que la implementación del Pacto tenga éxito. Y aunque parece que el GRF tendrá su sede en Ginebra, su implementación deberá impulsarse a nivel local y nacional y contar con una fuerte responsabilización a nivel regional. El desarrollo de planes de acción nacionales y la creación de entornos que permitan el florecimiento de iniciativas en las que intervengan múltiples agentes serán fundamentales para ello.

El Pacto Mundial para la Migración:

Como primer instrumento mundial que proporciona unos marcos comunes y unos principios rectores que abarcan todas las dimensiones de la migración internacional, la adopción del GCM es un logro pionero en la cooperación internacional. El Pacto reitera su compromiso con el derecho internacional, y se reafirma en que se deben defender los derechos humanos de los migrantes con independencia de cuál sea su estatus y su

marzo 2019

www.fmreview.org/es/educacion-desplazamiento

ubicación, e insiste en la importancia de alinear la implementación del Pacto con la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Su implementación contará con el apoyo, entre otros mecanismos, de la recién creada Red de las Naciones Unidas sobre Migración, que cuenta con un comité ejecutivo integrado por varios organismos de las Naciones Unidas y la OIM como su secretaria. Con el mandato de “garantizar un apoyo efectivo, oportuno y coordinado de todo el sistema a los Estados miembros”, responderá cada dos años ante el Secretario General de las Naciones Unidas. Su “mecanismo de desarrollo de la capacidad” incluirá un punto de conexión (que facilitará el contacto entre los países, los socios implementadores y los patrocinadores), un fondo inicial y una plataforma de conocimientos a través de la cual las distintas partes interesadas podrán aportar recursos técnicos, financieros y humanos. La Red tendría un gran potencial, pero para ser eficaz necesita superar retos clave como garantizar una financiación adecuada, combatir las suspicacias entre los organismos de las Naciones Unidas, hacer que otras partes interesadas (como los migrantes y la sociedad civil) se involucren de manera significativa, e ir más allá del mandato y de los resultados de su predecesor, el Grupo Mundial sobre Migración. Sus logros dependerán del compromiso político y de la eficacia de su estructura. También es esencial que la OIM, la secretaria de la Red, trabaje un enfoque eficaz y sólido basado en los derechos humanos.

Los Estados dirigirán el seguimiento y la reevaluación del GCM a través del International Migration Review Forum (IMRF, por sus siglas en inglés). En 2019 se celebrarán consultas sobre sus métodos y procesos y el foro tendrá lugar cada cuatro años a partir de 2022. Una frecuencia tan limitada es decepcionante y podría hacer peligrar el impulso y afectar a los compromisos de los Estados y otros agentes; sin embargo, es alentador que a partir de 2020 se vayan a llevar a cabo además revisiones regionales provisionales dirigidas por las Naciones Unidas (entre otras cosas)⁴. El grado en que los compromisos del GCM calen a nivel nacional y regional será la prueba clave del éxito o fracaso de estos mecanismos.

El GCM ha generado un fuerte impulso inicial en áreas concretas que tienen un potencial evidente para cambiar la vida de los migrantes. Entre ellas se incluye el reconocimiento específico de que el cambio

climático, los desastres y la degradación del medio ambiente pueden dar lugar al desplazamiento, y la sugerencia de nuevas opciones y vías de apoyo para las personas afectadas por el desplazamiento inducido por el clima. Los Estados miembro, los organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil ya están planificando iniciativas conjuntas en este ámbito. Otros hacen referencia al compromiso de buscar un enfoque sobre la detención de migrantes que se base en los derechos humanos y, por lo tanto, se trabaje para dejar de detener a menores en el contexto de la inmigración internacional. Los esfuerzos para implementar este compromiso ya están en marcha en México, Tailandia y Ecuador a través de la colaboración del gobierno y la sociedad civil⁵. Esto incluye la firma de un memorándum de entendimiento en enero de 2019 por parte del Gobierno Real de Tailandia para poner fin a la detención de menores inmigrantes y para comprometerse a explorar alternativas. El Pacto también va dirigido a los migrantes en situación de vulnerabilidad y asume una serie de compromisos entre los que se encuentran la revisión de las políticas y prácticas relacionadas, la introducción de medidas específicas para los menores en situación de vulnerabilidad, la utilización de un enfoque con perspectiva de género, la promoción de políticas y colaboraciones clave, y la facilitación del acceso a la justicia y a evaluaciones individuales.

Resulta crucial que el GCM inste a los Estados a que se basen en planes de implementación nacionales o a que los creen. Algunos gobiernos de Latinoamérica, como el de Costa Rica, tienen previsto revisar la legislación existente tomando como base el GCM, mientras que Corea del Sur está elaborando un nuevo manual en el que se analizan las deficiencias de su legislación y de sus prácticas con relación al GCM. Bangladesh está llevando a cabo la implementación complementaria de los dos pactos y está elaborando para ello una estrategia nacional. En El Salvador, el gobierno ha vinculado la implementación del GCM a la implementación formal de los ODS y está trabajando para lograr un enfoque que abarque a toda la sociedad. Este prometedor progreso debería extenderse más allá de las fronteras nacionales y continentales.

Entre los posibles obstáculos para la implementación de estas y otras prometedoras iniciativas figuran la falta de plena complementariedad entre los dos Pactos, la

ausencia de voluntad política y de alcance de los compromisos específicos contraídos por los Estados Miembros, y que el enfoque de abarcar a toda la sociedad no funcione como es debido.

Los Pactos en la región de Asia y el Pacífico

Muchos Estados de Asia y el Pacífico y agentes de la sociedad civil participaron sistemáticamente en los procesos de preparación de ambos Pactos y los Estados de Asia y el Pacífico los adoptaron casi en su totalidad. La complementariedad de los Pactos es un motivo de especial preocupación en toda la región de Asia y el Pacífico, ya que esta zona produce y acoge sistemáticamente a un gran número de refugiados (incluso en situaciones muy prolongadas) y también cuenta con el mayor número de migrantes internacionales (predominantemente Sur-Sur) de todas las regiones. Prevalece la migración mixta, y los refugiados, los solicitantes de asilo y los migrantes indocumentados a menudo soportan unas condiciones extremadamente precarias y pueden enfrentarse a barreras significativas y comunes para acceder a sus derechos. Muchos Estados de Asia y el Pacífico no son partes en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y no cuentan con un marco de protección global de los refugiados. La región también se ve afectada en gran medida por los desastres inducidos por el clima, la degradación ambiental y sus desplazamientos asociados.

En este difícil contexto, en los últimos años han surgido una serie de prometedoras iniciativas que implican a distintos agentes a nivel local, nacional, subregional y regional. Entre ellas figuran el desarrollo de una infraestructura jurídica y normativa nacional para la protección de los refugiados y alternativas a la detención de inmigrantes tanto en los países que sean parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados como en los que no, con una colaboración intersectorial sostenida, y el desarrollo de un marco subregional para luchar contra la trata de personas incluso mediante la creación de planes nacionales integrados, con la cooperación internacional. La colaboración de la sociedad civil también se ha fortalecido considerablemente con el surgimiento de la Asia Pacific Refugee Rights Network (Red de Derechos de los Refugiados de Asia y el Pacífico o APRRN, por sus siglas en inglés), con más de 350 miembros, entre los que se incluyen líderes

de refugiados, organizaciones comunitarias, ONG nacionales, organizaciones confesionales, activistas e investigadores de 28 países que trabajan para promover los derechos de los refugiados y otras personas desplazadas.

Si se implementaran de manera eficaz, los pactos podrían ofrecer unos beneficios sostenibles para los refugiados y para los migrantes, para quienes les acogen y para la comunidad mundial en general, a través del fortalecimiento del liderazgo y de los impulsos regionales existentes, mediante el suministro de recursos, de nuevos agentes y de una mejora en el reparto de las responsabilidades. La sociedad civil, incluidos los refugiados, los migrantes y las comunidades de acogida, aportan conocimientos y experiencia de vital importancia y desempeñarán un papel fundamental en la región de Asia y el Pacífico, como en otros lugares.

Tamara Domicelj tdomicelj@actforpeace.org.au

Líder de promoción de la protección de los refugiados a nivel regional, Act for Peace www.actforpeace.org.au y Presidenta, Grupo de Trabajo sobre Protección Regional y Coordinadora, Pacto Mundial sobre los Refugiados, Asia Pacific Refugee Rights Network (APRRN)

Carolina Gottardo carolina.gottardo@jrs.org.au

Directora, Servicio Jesuita a Refugiados - Australia www.jrs.org.au y Presidenta, Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Género y Diversidad, Miembro de la Junta Directiva y Coordinadora, Pacto Mundial para la Migración, APRRN <https://aprrn.info>

1. El GCR se refiere a un "enfoque basado en la presencia de múltiples partes interesadas y en su cooperación". Utilizamos el término GCM para referirnos a un "enfoque que abarca a toda la sociedad", ya que, de forma intrínseca, es plenamente inclusivo. El concepto subyacente se deriva de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes.
2. Véase, por ejemplo, ACNUR (2019) *Joint Letter from IOM and UNHCR on the Collaboration Between the two Organizations*, 25 de enero de 2019 <https://www.refworld.org/docid/5c519a614.html>
3. El CRRF fue anexo a la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, que fue adoptada en 2016. Las actualizaciones operativas pueden consultarse en <http://www.globalcrrf.org>.
4. Se llevará a cabo por las Comisiones Económicas Regionales de la ONU o por los Procesos Consultivos Regionales y el IMRF en un proceso alterno que se tendrá lugar cada dos años a partir de 2020.
5. La Coalición Internacional contra la Detención está liderando la mayoría de estos esfuerzos, como, por ejemplo, en México, donde está trabajando con el gobierno en la creación de una hoja de ruta para acabar con la detención de inmigrantes menores de edad. También se está llevando a cabo un trabajo interregional y se está creando una plataforma de aprendizaje entre iguales. <https://idcoalition.org>