

Consulta Regional Latinoamericana de las Organizaciones de la Sociedad Civil frente al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular¹

Quito, Ecuador, 6 de octubre de 2017

Introducción

La región de América Latina y el Caribe comprende uno de los corredores migratorios continentales más extensos y diversos a nivel mundial, al mismo tiempo que presenta los índices de desigualdad más elevados.² La cuestión de la movilidad humana a lo largo del continente obedece a causas estructurales, entre las cuales, junto a la violencia social y política generalizada, destacan los modelos de desarrollo excluyentes que desplazan a comunidades que al no poder vivir en condiciones dignas, se ven obligadas a migrar. Nuestra región es testigo de las migraciones intrarregionales y entre comunidades transnacionales y transfronterizas, de tránsito y asentamiento de poblaciones migrantes provenientes de países de África y Asia, así como de deportación, rechazo, retorno forzado y retorno voluntario.

Las violencias en todo el proceso migratorio y la ausencia del Estado como garante de derechos generan nuevos desplazamientos y efectos, como lo es el caso de las familias en búsqueda de personas migrantes desaparecidas o víctimas de homicidio, que para exigir y acceder a la justicia se ven forzadas a migrar. Así mismo, la criminalización de la población en contextos de movilidad y la militarización de nuestros territorios, restringen cada vez más la movilidad humana en Latinoamérica y el Caribe.

Los riesgos y la creciente violencia contra migrantes durante su trayecto ocurren en mayor escala, brutalidad y barbarie en la región que comprenden El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Estados Unidos. Una tragedia constante son las situaciones por las que atraviesan las personas migrantes y sujetas de protección internacional que son víctimas de delitos y de violaciones a sus derechos humanos debido a distintos atropellos tales como el robo, la extorsión, el secuestro, la tortura, la trata de personas, las detenciones arbitrarias, las desapariciones y las ejecuciones extrajudiciales y homicidios en su tránsito por México y en Estados Unidos, cometidas muchas veces por grupos del crimen organizado coludidos con el gobierno. Ejemplo de ello es la masacre de 72 personas migrantes en San Fernando en Tamaulipas, México, en agosto de 2010. Este, como otros episodios similares, a pesar de haber sido denunciados por diversas organizaciones internacionales y organismos regionales,³ continúa en completa impunidad.

Preocupa que lo que en algún momento fue una buena práctica en Centroamérica, como el acuerdo regional CA-4 para la libre movilidad de las personas entre Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, que ha tenido un considerable retroceso ya que Nicaragua ha incluido nuevos requisitos limitando el ingreso de personas de los otros 3 países vecinos integrantes del acuerdo.

¹ La Consulta Regional de Latinoamérica y El Caribe (RCSCs LAC), fue una de las siete consultas regionales promovidas por Naciones Unidas y financiada por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) <https://refugeesmigrants.un.org/regional-civil-society-consultations> para la elaboración del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

La Consulta RCSCs LAC fue convocada por Asylum Access Latin America y el Instituto para las Mujeres en la Migración AC (IMUMI) en colaboración con el Bloque Latinoamericano integrado por más de 60 redes y organizaciones que trabajan por los derechos de la población migrante, sujeta a protección internacional, sus familias, descendientes y comunidades. Contó con apoyo de CAMMINA (Alianza para las Migraciones de Centroamérica y México) y la Fundación Heinrich Böll de México, Centroamérica y el Caribe.

² Véase “La matriz de la desigualdad social en América Latina”, CEPAL, 2016.

³ Véase los informes de Amnistía Internacional (2008, e informes anuales de 2012 a 2016), Human Rights Watch (2016), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013) y las Recomendaciones del Comité contra la Desaparición Forzada (2015).

Así mismo, en El Caribe se observan expulsiones colectivas⁴ de migrantes y la aplicación de políticas públicas discriminatorias y excluyentes, que han orillado a población migrante residente en República Dominicana, así como a personas dominicanas de ascendencia haitiana, a la apatridia, o se encuentran en riesgo de ésta. La falta de ratificación y adhesión de los países del Caribe a convenciones internacionales como la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), la ausencia de legislación nacional adecuada y de políticas migratorias integrales, dificulta la garantía de derechos a personas necesitadas de protección internacional. Adicionalmente, los factores medioambientales relacionados con el cambio climático y desastres naturales caracterizan las migraciones forzadas y desplazamientos internos de los países de la región.

La región sudamericana ha mostrado una postura en miras hacia la integración regional y la perspectiva de derechos humanos, sin embargo, comienzan a observarse políticas migratorias regresivas que afectan la movilidad de forma negativa, como el caso de Argentina con las modificaciones recientes a la Ley de Nacional de Migraciones por la vía del decreto y el caso de Chile donde se equiparan las infracciones a la legislación migratoria con un delito.

La migración desde la región convoca a pensar políticas y acciones transnacionales y extracontinentales, partiendo de un enfoque multidimensional, más allá de intereses gubernamentales y empresariales que producen mano de obra explotada y acciones basadas en políticas sociodemográficas instrumentalistas con el fin de rejuvenecer la población económicamente activa, contar con nuevas fuentes de divisas y disminuir la presión social.

Las políticas migratorias basadas en el control, detección, detención y deportación de las personas migrantes, diseñadas desde una perspectiva de seguridad nacional y que comprende la externalización de las fronteras basadas en la militarización como mecanismo de contención, han generado además de violaciones a los derechos humanos, un aumento de la corrupción y colusión de autoridades, así como la criminalización de las personas migrantes y el fomento de la xenofobia en las poblaciones locales. Esta política acompañada de inversión económica y proyectos de desarrollo ineficaces no corresponde a la realidad de la región y está dirigida a desalentar y contener la migración.

Debido a las estructuras patriarcales al interior de las sociedades e instituciones en América Latina, las personas con identidades sexuales diversas (LGBTTTIQ)⁵ y las mujeres en las migraciones, se enfrentan a mayores situaciones de violencias, discriminaciones y en menoscabo de sus derechos humanos por cuestiones de género, lo que afecta sus condiciones en la migración, el acceso a sus derechos en términos de inclusión y de acceso a mecanismos de protección internacional.

La falta de voluntad política e incapacidad de los gobiernos para responder a las necesidades de protección de los niños, niñas y adolescentes (acompañados y no acompañados) migrantes, personas sujetas de protección internacional⁶ y desplazadas internas, se ve reflejada en situaciones como la privación de su libertad en centros de detención migratoria, su criminalización, así como la ruptura de las diversas unidades familiares, contrario a lo que dictan las leyes nacionales y estándares internacionales que velan por el respeto al principio del interés superior de la niñez, el principio pro persona, y a la no devolución y los compromisos

⁴ El Artículo 22.9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) señala explícitamente la prohibición absoluta de expulsiones colectivas de extranjeros.

⁵ Lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti, intersexual y *queer*.

⁶ Se reconoce como personas sujetas de protección internacional a solicitantes de la condición de refugiado, solicitantes de asilo, personas refugiadas y apátridas.

con los derechos humanos, el derecho a la igualdad, la inclusión y no discriminación y al Buen Vivir como modelo de desarrollo propio y originario de la región.⁷

Finalmente, la situación de inseguridad, riesgo y desprotección de las personas defensoras de los derechos de la población migrante, migrantes, sujetas de protección internacional y desplazadas, se acentúa debido a la persecución no sólo por parte del crimen organizado, sino también por agentes estatales y privados.

Contenido del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular

Frente al contexto expuesto, los gobiernos no han logrado responder de manera adecuada a las necesidades de las personas en las migraciones, por lo cual se requiere de la participación de todos los actores involucrados para la reorientación de las políticas y directrices en la migración con el fin de garantizar un Pacto que refleje en su totalidad, las necesidades propias de las personas migrantes, sujetas de protección internacional, desplazadas internas, sus familias y descendientes y su papel como actores sociales clave para ello.

- 1) El Pacto debe contener **mecanismos de participación social claros y accesibles**. Las personas migrantes, sujetas de protección internacional, sus familias y descendientes, deben ser sujetas activas durante todo el proceso de elaboración del Pacto, deben ser consultadas eficaz y oportunamente para garantizar que sean el centro de cualquier acción, diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas. Deben fomentar e impulsar el movimiento asociativo de las y los migrantes, de tal forma que tenga su voz propia y puedan transmitir sus necesidades y reivindicaciones.
- 2) El Pacto debe asegurar la **no regresión en la política migratoria**, la integración de los marcos jurídicos internacionales y responder a la implementación de las recomendaciones y opiniones consultivas de los Comités de Trabajadores Migratorios y Sus Familias, CEDAW, CDN, CEDR, OIT, ACNUR, UNICEF, ONU Mujeres, OACNUDH, la CIDH, OEA, entre otros; así como a las emitidas por los Relatores de Naciones Unidas.
- 3) **Los Estados deben erradicar el racismo, la xenofobia y su instrumentalización política** en torno a la migración. Deben generar acciones que contrarresten discursos y comportamientos de esta naturaleza, a través de políticas inclusivas, incorporando la participación constructiva de los medios de comunicación para promover narrativas y enfoques incluyentes desde la interculturalidad.
- 4) Los Estados deben **reconocer y evaluar desde un enfoque interseccional,⁸ el impacto negativo de las políticas migratorias** globales y regionales, que no están centradas en las necesidades diferenciadas de las personas migrantes, sujetas de protección internacional, sus familias, descendientes y comunidades. Esta evaluación permitirá generar mecanismos para eliminar las exclusiones y las condiciones que colocan a sectores específicos como las mujeres, la población LGBTTTIQ y grupos étnico-raciales en situación de vulnerabilidad,⁹ discriminación y riesgo, o que generan violencia en los

⁷ Conocido como Sumak Kawsay, se entiende como la convivencia armónica entre los seres humanos así como entre el ser humano con la naturaleza en conciencia de su dependencia y complementariedad intrínseca en miras a una vida sana e integral.

⁸ Se refiere a las diferentes exclusiones que se entrecruzan en una persona o grupo, desde las cuales se originan múltiples tipos de violencia, desigualdad y situaciones de vulnerabilidad.

⁹ Como ejemplo, se puede consultar el documento de la Red para las Mujeres en la Migración/ Women in Migration Network “El Pacto Mundial Sobre Migración: Qué es lo que necesitamos”.

[file:///C:/Users/DIRECCION/Downloads/SP_Key%20Considerations%20for%20the%20CGM%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/DIRECCION/Downloads/SP_Key%20Considerations%20for%20the%20CGM%20(3).pdf)

lugares de origen, tránsito, destino y retorno. En este sentido, se deben establecer líneas de acción que respondan a dichas causas,¹⁰ que generan migración forzada o en situación irregular y no limitarse a la gestión de flujos migratorios en las regiones.

- 5) Incorporar el **interés superior de niños, niñas y adolescentes (NNA)** y otras recomendaciones planteadas por la Iniciativa Relativa a los Derechos de la Niñez en los Pactos Mundiales,¹¹ a las acciones de autoridades competentes y especializadas en temas de niñez, y de acuerdo con los estándares internacionales en materia, sobre todo tomando en consideración la Observación General n. 6¹² y n. 14¹³ (2013) del Comité de los Derechos del Niño, y la Opinión Consultiva n. 21 (2014) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el caso de los niños, niñas y adolescentes que migran junto con sus familias, este principio deberá redundar en la garantía de la no separación familiar.
- 6) Debe considerarse como tema **prioritario en el diseño de las políticas migratorias, las causas específicas que generan el desplazamiento forzado e interno en la región, como el cambio climático, desastres naturales y megaproyectos** que implican despojo de tierra en menoscabo del medio ambiente, así como violencias, violaciones a derechos humanos, pobreza, desigualdad y desestabilidad política. **Para los pueblos originarios, los Estados deben garantizar los mecanismos ya establecidos para el acceso a una consulta plena, libre e informada**, como lo señala el convenio 169 de la OIT, que permite a los pueblos originarios determinar sus propios destinos en cuanto a sus tierras frente a la implementación de proyectos de desarrollo por parte de los gobiernos y de empresas (transnacionales y nacionales), incluyendo mecanismos de penalización.
- 7) **Los Estados deben clarificar los actores, sus responsabilidades, compartidas y diferenciadas, y los conceptos que orientan la naturaleza del Pacto**, conforme los principios y enfoques enunciados, retomando las propuestas de la consulta regional de la sociedad civil latinoamericana y de El Caribe, así como de las otras consultas regionales. En este sentido, **los conceptos de migración segura, ordenada y regular deben ser definidos bajo un enfoque de derechos humanos y no de seguridad nacional**.
- 8) **La regularización migratoria debe asumirse como una política de Estado y como un reconocimiento del derecho a migrar**. Los criterios y requisitos para la regularización migratoria no deben ser discrecionales o discriminatorios, al contrario, deben estar sujetos a criterios objetivos, asequibles y desburocratizados. Las políticas de acceso a la documentación local deben ser la primera respuesta de los Estados frente a la irregularidad migratoria y éstos deben comprometerse a la promoción de la regularización mediante campañas de información y políticas con perspectivas de género y de abordaje territorial, contemplando la unidad familiar, el arraigo, las razones humanitarias, las dinámicas históricas transfronterizas y las distintas modalidades de trabajo formal e informal como

¹⁰ Ver contexto y causas en las migraciones de Latinoamérica expresadas por el Bloque Latinoamericano en el Foro Mundial de Migración y Desarrollo 2017, en Berlín, Alemania. <https://estudiosfronterizos.org/2017/06/29/posicionamiento-de-organizaciones-y-redes-de-sociedad-civil-de-latinoamerica-en-el-marco-del-foro-mundial-sobre-migracion-y-desarrollo-2017/>

¹¹ Bhabha, Jacqueline and Dottridge, Mike. *Child Rights in the Global Compacts : Recommendations for protecting, promoting and implementing the human rights of children on the move in the Proposed Global Compacts*. Steering Committee for the Initiative for Child Rights in the Global Compacts. May 2017 <http://www.childrenonthemove.org/wp-content/uploads/2017/02/Working-document-29-June-2017.pdf>

¹² OG. No.6 sobre el trato de los niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. <https://www.unicef.org/ecuador/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf>

¹³ Sobre el derecho de la niñez a que su interés superior sea una consideración primordial. (artículo 3, párrafo 1).

criterios de regularización. Adicionalmente, el ingreso irregular o la situación migratoria irregular no deben ser impedimentos para solicitar la residencia, proceso que se vincula a la obligación de los países de origen de brindar protección consular a sus ciudadanas y ciudadanos en el extranjero. Se deben incorporar los criterios establecidos en la Declaración de Cartagena (1984) y las opiniones consultivas y recomendaciones internacionales de la CIDH así como la Recomendación General n. 26 (2008) de la CEDAW sobre trabajadoras migrantes¹⁴.

- 9) La deportación, repatriaciones, retornos forzados y retornos voluntarios. **Exigimos el respeto absoluto del principio de no devolución y reiteramos la prohibición de las expulsiones colectivas de personas extranjeras en todos los casos.** Cuando en los procesos de discusión del Pacto Mundial se habla de retorno, tenemos que diferenciar entre las deportaciones, las denominadas “repatriaciones voluntarias”, expulsiones, el retorno forzado y el retorno voluntario. Desde la sociedad civil la única forma de retorno considerada consistente con el enfoque de derechos es el retorno total y efectivamente voluntario, basado en una decisión libre de la persona migrante y en condiciones de seguridad. En caso de acuerdos o memorándums bilaterales de retorno, los mismos tienen que estar basados en el respeto del derecho internacional de derechos humanos. No se puede negar la jurisdicción del Estado del territorio en las zonas internacionales de puertos, aeropuertos, y otros similares, debiendo garantizar a quienes migran una correcta información sobre las posibilidades de regularización y el acceso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado en dichas zonas y en las fronteras.
- 10) Sobre la privación de la libertad por motivos migratorios. Reiterando que la violación de normas migratorias es de naturaleza administrativa y al mismo tiempo, que la detención es una medida extrema, **exigimos la eliminación de cualquier forma de privación de la libertad, directa o subsidiariamente, por motivos migratorios, ya que es una violación de los derechos humanos, criminaliza a las personas migrantes** y, en el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, no cumple con los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y excepcionalidad. La detención administrativa no debe aplicarse como medida punitiva en caso de infracción de las leyes y reglamentos de migración, ni por razones relativas al control de la condición migratoria, ya que pone en riesgo la integridad física, psicológica y emocional de las personas migrantes, y puede conducir a tratos crueles, inhumanos y degradantes, así como a la tortura.
- 11) El **acceso y ejercicio pleno de los derechos de las personas migrantes, sujetas de protección internacional, sus familias, descendientes y comunidades**, independientemente de su situación migratoria¹⁵, tienen que ser un eje rector en el Pacto. Los Estados deben reconocer todos los derechos: civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales, tales como el derecho al trabajo digno y decente, a la identidad y nacionalidad, a la salud física y emocional, a la igualdad y a una vida libre de violencia, así

¹⁴ Ver, recomendaciones para abordar los derechos humanos de las mujeres en el pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular. Resultado de la reunión de expertos en Ginebra, noviembre de 2016. <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/addressing-womens-human-rights-migration-es.pdf?la=es&vs=4110>

¹⁵ La Comisión Interamericana recomienda que cuando las y los migrantes no cuenten con la documentación migratoria requerida por la legislación nacional, se refiera como una **situación migratoria irregular**, ya que los términos “ilegal” o “migrante legal” refuerzan la criminalización de las personas migrantes y el estereotipo falso y negativo, de que, por encontrarse en situación irregular, son criminales. Ver Movilidad Humana Estándares Interamericanos, párrafo 150. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>

como el derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación efectiva e integral del daño y a la memoria, es decir, a la portabilidad de derechos y el buen vivir. Los Estados deben ampliar el reconocimiento de los derechos políticos de la población migrante, considerando tanto el derecho a elegir como a ser electa.

- 12) **Las personas migrantes deben contar con políticas y programas que favorezcan mejores condiciones laborales y la inclusión al trabajo digno y decente.** Para ello, los gobiernos regionales deben iniciar campañas de ratificación de los Convenios 97, 143, 189 y 102 de la OIT.¹⁶ Toda trabajadora y trabajador, sin importar su nacionalidad o situación migratoria, debe beneficiarse de las protecciones laborales y poder ejercer sus derechos laborales fundamentales, incluyendo el derecho a la libertad de asociación, el derecho a la contratación colectiva y el pleno acceso a la justicia y a medidas de reparación. Los programas de migración laboral deben centrarse en las protecciones laborales para las y los trabajadores y no atarlos o generar dependencia a un empleador. Hay que reemplazar los programas de trabajo temporal o circulares que generan explotación, por modelos regulares que generen condiciones dignas para el ejercicio pleno de derechos, la unidad familiar, el interés superior de la niñez y que ofrezcan vías de regularización permanente. A fin de combatir el engaño y la explotación, se deben sancionar a las empresas o empleadores que explotan o abusan de las y los trabajadores migrantes y que repercute en sus familias y comunidades.
- 13) **Los Estados tienen la obligación de reconocer y atender la migración interna agrícola, garantizando su protección y acceso pleno a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales,** como el efectivo acceso a la justicia, considerando las necesidades diferenciadas que requieren las y los migrantes agrícolas, por tratarse mayoritariamente, de comunidades rurales e indígenas, que en el contexto histórico de la región de América Latina y El Caribe, se desarrolla en situaciones de marginalidad, precarización del trabajo y explotación laboral
- 14) **El acceso a la justicia debe ser integral.** Los Estados deben ampliar los mecanismos que garanticen el derecho a la justicia de las víctimas, tanto para personas migrantes, sujetas de protección internacional, como para sus familias y quienes las defienden. Se deben crear mecanismos efectivos de acceso a la justicia transnacional que garanticen el derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la memoria. Los mecanismos de denuncia e investigación penal deben apegarse a los estándares internacionales de los sistemas universales y regionales, que incluyan la reparación integral y efectiva del daño desde el lugar donde se encuentren. En los lamentables casos de desaparición y ejecución de personas migrantes, es necesario el compromiso de los Estados para lograr el cruce masivo de información con fines de localización e identificación de personas, por lo cual es fundamental la creación de bases de datos transnacionales unificadas con información genética y *ante mortem*. Se debe promover la instauración, continuidad y ampliación de los mecanismos que constituyen buenas prácticas para la identificación de restos.¹⁷ En el mismo sentido, se deben adoptar protocolos de identificación, notificación y repatriación de restos. Finalmente, la cooperación y coordinación entre los Estados debe ser el componente principal para garantizar la justicia de las personas migrantes y la garantía de la erradicación plena de estas prácticas.
- 15) **Garantías del debido proceso para personas migrantes sometidas a procesos penales.** En el caso de personas migrantes sometidas a procesos penales, deben garantizarse las pautas para la eficacia del

¹⁶ Convenios C97 y C143 sobre los trabajadores migrantes y la promoción de la igualdad de oportunidades, el C189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, y el Convenio 102 relativo a la norma mínima de la seguridad social.

¹⁷ Nos referimos al Mecanismo de Apoyo Exterior (2015) como mecanismo de acceso a la justicia, y a la Comisión Forense (2013) y los bancos de datos forenses de Centroamérica y México que cruzan datos con Estados Unidos.

derecho fundamental a un debido proceso y el acceso a la justicia en igualdad de condiciones con los nacionales. Asimismo, debe considerarse el derecho de la persona inculpada a contar con asesoría jurídica gratuita y especializada, a ser asistida gratuitamente por un traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal, protección consular y las demás garantías judiciales, entre las cuales se encuentran el derecho a la unidad familiar, el derecho a un proceso en presencia, y a una apelación efectiva. Así como garantizar el respeto a los derechos fundamentales que tienen todas las personas privadas de libertad a ser tratadas humanamente, y el respeto a su dignidad, su vida y su integridad física, psicológica y moral durante su detención.

- 16) Es necesaria una **reingeniería de los mecanismos regionales existentes** como la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), Mercosur, Unasur, la Comunidad Andina de Naciones, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), para asegurar la participación amplia, diversa y permanente de la sociedad civil.
- 17) Se debe **integrar un Comité Interagencial del Sistema Universal de Derechos Humanos y Colegiado**, en donde se convoque la participación de gobiernos, sociedad civil; personas migrantes, sujetas de protección internacional y sus familias, organizaciones, equipos de expertos, academia, grupos de fe, y empresas, para la deliberación de controversias o interpretaciones, el monitoreo en la implementación transnacional, transfronteriza y local, la evaluación de los lineamientos y acciones señaladas en el Pacto y el establecimiento de sanciones ante violaciones a los derechos humanos, ya sean estatales o por privados.
- 18) Es imperante la **construcción de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que incluyan la evaluación por parte del Comité Interagencial y Colegiado** del proceso de elaboración e implementación del Pacto en consenso entre las agencias, los gobiernos, academia, equipo de expertos, organizaciones de la sociedad civil, las personas migrantes y la comunidad internacional, así como indicadores para poder contar con una evaluación objetiva.