

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

HACIA OBJETIVOS MÁS AMBICIOSOS

Reflexiones sobre el Primer Foro de Examen
de la Migración Internacional

Kate Sheill, Laurel Townhead
Enero de 2024



Aunque se puede extraer contenido y proceso en forma de contexto, lecciones del formato y el contenido del primer proceso del Foro de Examen de la Migración Internacional (IMRF, por sus siglas en inglés) para informar el compromiso futuro.



El IMRF presenta una nueva y valiosa oportunidad para promover la incidencia nacional, regional y global a través de un conjunto de puntos de entrada adicionales, pero se fortalecería aún más si se entiende como un proceso amplio en lugar de un solo evento.



Este informe contiene datos informes y reflexiones y recomendaciones desde una perspectiva de la sociedad civil, con un enfoque en mejorar la incidencia y protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes, independientemente de su estado.

HACIA OBJETIVOS MÁS AMBICIOSOS

Reflexiones sobre el Primer Foro de Examen de la Migración Internacional



El IMRF inaugural tuvo éxito con respecto a varias medidas, especialmente en el contexto de la pandemia de COVID-19, incluida la obtención de la aceptación política de una amplia gama y un gran número de Estados Miembros y partes interesadas, y una declaración de consenso sobre el progreso en un acuerdo previamente impugnado (el Pacto Mundial para la Migración (GCM, por sus siglas en inglés)). Sin embargo, se necesitan mejoras para alcanzar su potencial de entrega para personas migrantes, en el marco de la promesa en el GCM de una gobernanza de la migración centrada en las personas y basada en los derechos humanos. Aprender de este proceso de IMRF puede ayudar a dar forma a la estrategia futura e identificar las necesidades de recursos para permitir una participación más efectiva.



El número y la amplitud de los puntos de entrada para la incidencia creados por el proceso del IMRF es un arma de doble filo. Si bien los eventos en línea sin requisitos de acreditación ayudan a abrir y democratizar el espacio para la sociedad civil, cuanto más grande y amplio sea un proceso, más tiempo y recursos se necesitan para rastrear las aperturas y los desarrollos y para participar eficazmente. El enfoque de comprender el IMRF como parte de un amplio proceso en coherencia con la gama de procesos de la ONU relevantes para la migración, en lugar de un solo evento de cuatro días cada cuatro años, debe consolidarse, pero debe comunicarse. El trabajo para ampliar y democratizar el espacio de las partes interesadas debe mantenerse y desarrollarse.



Las modalidades del IMRF, combinadas con la amplitud del GCM, ampliadas aún más por la inclusión en las intervenciones de los Estados Miembros de asuntos que son adyacentes a su alcance, hacen que la revisión significativa del progreso sea un desafío. Esto revela el potencial del IMRF para utilizar la revisión de la práctica estatal para incentivar la implementación e identificar áreas de atención adicional. Si bien las intervenciones y promesas de los Estados Miembros proporcionan aperturas para el monitoreo de la sociedad civil y la incidencia a nivel nacional, abordar el subdesarrollo de la revisión y el informe nacional y regional debería ser un enfoque para los futuros procesos de IMRF.

Para más información sobre este tema:

<https://geneva.fes.de>

Contenido

	PRÓLOGO	3
1	ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA PARA EL NUEVO FORO DE EXAMEN DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL	4
1.1	Líneas base del GCM	4
1.1.1	Un texto largo	4
1.1.2	Un enfoque de 360 grados	5
1.1.3	Un formato mixto	5
1.1.4	Un marco «no vinculante»	5
1.1.5	Un proceso intergubernamental.....	5
1.1.6	Evaluación del progreso	5
1.1.7	Estados miembros no adherentes.....	5
1.2	Parámetros IMRF: modalidades predefinidas.....	6
1.3	Coordinación y liderazgo del IMRF	6
2	PASOS Y PROCESOS PREPARATORIOS	8
2.1	Procesos regionales: desiguales e infravalorados.....	8
2.2	El informe del secretario general sobre la aplicación del pacto mundial.....	9
2.3	Expansión del compromiso	9
2.3.1	Los Diálogos del IMRF	10
2.3.2	Ampliación del acceso de la sociedad civil	10
2.4	Contextos críticos	11
2.4.1	La pandemia global	11
2.4.2	Contexto geopolítico	11
3	LA NEGOCIACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PROGRESO	12
3.1	¿Qué es una declaración de progreso?	12
3.2	Desafíos de participación	13
3.3	El poder y el desafío del consenso	13
3.4	Geopolítica	14
3.4.1	Países campeones	14
3.5	Ginebra: contribuciones importantes y una oportunidad perdida	14
3.6	La declaración de progreso: un desafío estructural	15
3.7	Tiempo	15
3.8	Problemas relativos al proceso.....	16

4	EN EL IMRF	17
4.1	La audiencia de múltiples partes interesadas	17
4.2	Discusiones del IMRF.....	18
4.2.1	Las mesas redondas sobre los objetivos del Pacto Mundial.....	18
4.2.2	El debate de políticas.....	19
4.2.3	El debate general.....	20
4.2.4	Eventos Paralelos	21
4.3	Resultados de IMRF.....	21
4.3.1	La adopción de la DP	21
4.3.2	Los compromisos.....	22
5	REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES	23
5.0.1	Reflexiones sobre el IMRF para la incidencia de los derechos de personas migrantes.....	25
5.1	Recomendaciones clave para el IMRF 2026 y más allá.....	25
	BIBLIOGRAFÍA	27
	ANEXOS	28
	LISTA DE ABREVIACIONES	32
	TABLA CON LISTA	32

PRÓLOGO

«Creo que este ciclo de Foros de Examen de la Migración Internacional, los informes del Secretario General y los Exámenes regionales, nos dan la posibilidad pero también la responsabilidad de trabajar juntos hacia objetivos cada vez más ambiciosos, y la mejor gobernanza migratoria posible en todo el mundo, basado en un verdadero diálogo y respeto mutuo.»

Declaración de Finlandia, Debate General del IMRF, mayo de 2022.¹

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM, por sus siglas en inglés), adoptado en 2018, establece una arquitectura de seguimiento que incluye la revisión cuatrienal del progreso a través de un Foro de Examen de la Migración Internacional (IMRF, por sus siglas en inglés), intercalado con revisiones a nivel regional. De esta manera, el GCM creó un nuevo evento emblemático para el multilateralismo migratorio, ampliando considerablemente su predecesor más cercano, los Diálogos de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo. Las modalidades se negociaron en 2019 y el IMRF inaugural se celebró en mayo de 2022.

Este documento evaluará los procesos que condujeron a este primer IMRF desde la perspectiva de los participantes de la sociedad civil que participan en la incidencia de los derechos humanos de personas migrantes sin estatus. No es necesariamente exhaustivo debido al acceso, la perspectiva y la necesidad de equilibrar la minuciosidad y mantener una longitud legible.

Es importante aprender de esta primera edición para informar el compromiso con los futuros IMRF y la posible revisión de las modalidades después de ese segundo IMRF. Se pueden extraer algunas lecciones para los Exámenes de migración regional. Esto se ofrece como una contribución a la memoria institucional para garantizar que cualquier cambio en el personal de los diversos órganos de la ONU más estrechamente involucrados entre los IMRF no debilite el potencial de este proceso para ayudar a personas migrantes.

¹ Declaración de la Sra. Lauratuulia Lehtinen, Jefa de Unidad de Asistencia y Política Humanitaria, Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, Debate General del IMRF, sesión de la tarde del 20 de mayo de 2022, en <https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/Finland%20Plenaria%20Statement.pdf>.

1

ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA PARA EL NUEVO FORO DE EXAMEN DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

«[I] La migración internacional requiere un foro a escala mundial a través del cual los Estados miembros puedan examinar los progresos realizados en su aplicación y orientar la dirección del «trabajo» de las Naciones Unidas.»²

El Foro de Examen de la Migración Internacional (IMRF) reemplazó a los Diálogos de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo. Estos se habían llevado a cabo dos veces, en 2006 y 2013, en la sede de la ONU en Nueva York, EE. UU. En 2016, una Cumbre de la ONU sobre Refugiados y Migrantes de un día, que se centró en los grandes movimientos de refugiados y migrantes, produjo la Declaración de Nueva York,³ que estableció el plan para tener dos Pactos Mundiales que aborden por separado la migración y los refugiados.⁴ Después de dos años más de consulta y negociación, estos fueron adoptados en 2018. En el texto del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM), los Estados decidieron que el IMRF examinaría la implementación del GCM cada cuatro años. También acordaron que cada IMRF produciría una «Declaración de Progreso acordada intergubernamentalmente».⁵

Varias líneas base importantes para el IMRF y el proceso para su documento final, la Declaración de Progreso (DP), se establecieron a través de la dinámica de las negociaciones del GCM, así como en las modalidades negociadas y adoptadas en la 73ª sesión de la Asamblea General de la ONU (AG) en 2019.⁶

El Pacto Mundial es un acuerdo extenso cuyo objetivo es cubrir todas las dimensiones de la migración internacional. Se afirma en una resolución de la Asamblea General de la ONU y, como tal, no es algo que los Estados ratifiquen o a lo que se adhieran. Aunque el GCM se describe como «el primer acuerdo negociado intergubernamentalmente, preparado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, que cubre todas las dimensiones de la migración internacional de una manera holística e integral»,⁷ esta cuidadosa formulación no debe entenderse como la descripción del Pacto Mundial como el único acuerdo negociado intergubernamentalmente sobre o que se aplica a la migración. Además de los tratados que abordan directamente los aspectos de la migración, todas las normas internacionales de derechos humanos se aplican a personas migrantes, independientemente de su estado, nacionalidad, dónde se encuentran en su migración, cómo ingresaron al país o la duración de su estadía, o el sector en el que trabajan (si corresponde).⁸

1.1 LÍNEAS BASE DEL GCM

1.1.1 Un texto largo

La longitud del GCM refleja el desafío de cubrir la amplitud de la migración, incluidos los factores antes, durante y después de la migración de un individuo, así como la forma en que afecta a las familias, las comunidades y la sociedad en general. El IMRF tiene la intención de revisar cuatro años de progreso por parte de todos los Estados en los 23 objetivos y diez principios rectores transversales e interdependientes del GCM. Esta es una gran pregunta, en comparación, por ejemplo, con el Foro Político de Alto Nivel para revisar el progreso y los desafíos en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este es un evento anual, celebrado durante dos semanas, que revisa la implementación por parte de los Estados de solo una selección de los 17 ODS cada año.

2 Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM), párrafo 49.

3 Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes A / RES/71/1.

4 El Pacto Mundial sobre Refugiados y su seguimiento están fuera del alcance de este documento, véase <https://www.unhcr.org/uk/> y <https://www.unhcr.org/global-refugee-forum-2023> sobre el trabajo de seguimiento a través del Foro Mundial sobre Refugiados.

5 GCM, para. 49(e).

6 Formato y aspectos organizativos de los foros de revisión de la migración internacional, doc. de la ONU. A/RES/73/326 de 19 de julio de 2019.

7 Véase, por ejemplo, <https://www.iom.int/global-compact-migration>.

8 Todos los instrumentos internacionales de derechos humanos son relevantes en el contexto de la migración y todas las normas internacionales del trabajo de la OIT se aplican a los trabajadores migrantes, a menos que se indique lo contrario, véase el Marco Multilateral de la OIT sobre Migración Laboral, Principio 9.

1.1.2 Un enfoque de 360 grados

La inclusión de toda la gama de aspectos de la migración cubiertos en el Pacto Mundial se consideró crucial para permitir su negociación y adopción a la luz de las diferentes prioridades de los Estados. Esto se percibe como un equilibrio esencial de perspectivas en el GCM que debe mantenerse en todos los aspectos de la implementación, el seguimiento y la revisión a nivel multilateral, aunque se entiende que los Estados pueden y darán prioridad a objetivos específicos. A nivel multilateral y del sistema de las Naciones Unidas, esto puede llevar a la percepción de que es necesario cubrir todos los aspectos del Pacto Mundial y hacerlo de la manera más equitativa posible para no alterar este equilibrio. En efecto, surgieron ciertos problemas prioritarios a lo largo del proceso inaugural del IMRF, pero la necesidad de mantener una cobertura equitativa de todos los objetivos en la DP y en el propio IMRF presenta un desafío significativo.

1.1.3 Un formato mixto

El GCM utiliza un formato novedoso para los acuerdos de la ONU, que contiene 23 objetivos, compromisos específicos en los párrafos que describen cada objetivo y una serie de ejemplos de acciones que los Estados y otras partes interesadas podrían tomar para lograrlos. La mayoría del GCM que comprende estas acciones sugeridas complica el seguimiento y la revisión al reducir la línea base común para la evaluación.

1.1.4 Un marco «no vinculante»

El texto del GCM establece que es «un marco de cooperación jurídicamente no vinculante».⁹ Esto fue fundamental para asegurar su adopción y ha seguido siendo enfatizado por muchos Estados durante las negociaciones de la DP.

Si el Pacto Mundial no es vinculante para los Estados, ¿se puede evaluar significativamente el progreso? Aunque el Pacto Mundial en general no es una ley dura, en sus objetivos y compromisos acordados se basa, reafirma y aplica una serie de normas de diferentes áreas del derecho internacional, que son y siguen siendo jurídicamente vinculantes para los Estados. Sus acciones sugeridas también se basan en un enfoque basado en los derechos humanos (así como en otras normas) y, por lo tanto, reflejan obligaciones de derecho estricto.

Antes de la adopción del Pacto Mundial, los Estados habían demostrado una clara preferencia por los procesos informales, voluntarios y no vinculantes para discutir la migración y las situaciones de personas migrantes. Estos se centraron en el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas y se ubicaron en gran medida fuera del marco normativo de la ONU, con una participación limitada de las partes interesadas.¹⁰ A pesar de todas sus fallas, el GCM marcó un paso importante para alejarse de este «formato políticamente protegido» (Crépeau y Atak 2016: 133) hacia el marco normativo y la supervisión que se requiere para garantizar los derechos de personas migrantes. Como tal, un enfoque

claro en las bases legales del Pacto Mundial y las obligaciones existentes de los Estados debe estar en el centro de cualquier revisión. Esto también beneficiará a los Estados al permitir una mayor coherencia y menos duplicación con sus otras obligaciones del proceso de presentación de informes y revisión, como las de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y el Examen Periódico Universal (EPU)

1.1.5 Un proceso intergubernamental

El GCM determinó que, si bien la participación de las partes interesadas debería ser parte de él, el IMRF sería un mecanismo intergubernamental.¹¹ Esto hace que los Estados sean los principales participantes y privilegia su acceso.

1.1.6 Evaluación del progreso

El GCM ordena al IMRF que produzca una DP. Mientras que otros procesos, como el Foro Político de Alto Nivel sobre el desarrollo sostenible, producen declaraciones *políticas*, el IMRF tiene la tarea de producir una declaración acordada intergubernamentalmente sobre el *progreso* de los Estados (y otras partes interesadas) a nivel local, nacional, regional y global. Esto requiere una evaluación de los esfuerzos para implementar el Pacto Mundial, las lecciones aprendidas y las mejores prácticas, así como los desafíos que enfrentan los diferentes actores, incluidos los propios migrantes, durante el período de revisión. Este es un gran desafío para hacerlo de cualquier manera significativa, a nivel mundial, sobre los 23 objetivos y los diez principios rectores transversales e interdependientes, especialmente cuando se tiene en cuenta la diversidad de personas migrantes y sus situaciones, y también para considerar los problemas emergentes.

1.1.7 Estados miembros no adherentes

Los estados han respaldado abrumadora y repetidamente el GCM. Primero cuando se adoptó por aclamación en la Conferencia Intergubernamental para Adoptar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular celebrada en Marrakech, Marruecos, el 10 de diciembre de 2018.¹² Posteriormente, a través de una resolución de la Asamblea General de la ONU el 19 de diciembre, que se sometió a votación pero con solo un puñado de Estados votando en contra.¹³ Algunos de los pocos Estados que habían votado en contra o se abstuvieron en la adopción del GCM participaron en el IMRF y sus negociaciones de DP, pero citaron esta no adhesión durante las negociaciones de la DP como la base de sus posiciones. La DP se ha mencionado posteriormente en las resoluciones de la ONU, por ejemplo, con los Estados «acogiéndolo», y también algunos de los trabajos relacionados, en la resolución adoptada en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en julio de 2023.¹⁴

⁹ GCM párrs. 7, 15 (bajo el principio rector de la cooperación internacional).

¹⁰ Como el Foro Global sobre Migración y Desarrollo (GFMD, por sus siglas en inglés) anual y los Procesos Consultivos Regionales.

¹¹ GCM, párrs.48, 49(b).

¹² Con 164 países presentes en la conferencia intergubernamental.

¹³ Proyecto de resolución doc ONU. A/73/L.66. Por 152 votos contra 5 y 12 abstenciones, queda aprobado el documento (resolución 73/195).

¹⁴ Derechos humanos de personas migrantes: prevención y rendición de cuentas por violaciones de derechos humanos en tránsito, doc. de la ONU. A/HRC/RES/53/24, preámbulo, párr. 16.

1.2 PARÁMETROS IMRF: MODALIDADES PREDEFINIDAS

Como parte de la 76ª sesión de la Asamblea General de la ONU en Nueva York, la organización y presidencia del IMRF recayó en el Excmo. Sr. Abdulla Shahid de Maldivas como Presidente de la Asamblea General (PAG).

En la resolución de 2019 que establece las modalidades para el IMRF, los Estados decidieron que debería seguir un formato de cuatro mesas redondas interactivas de múltiples partes interesadas celebradas en el transcurso del primer y segundo día, seguidas de un debate político y una sesión plenaria final que consistió en un segmento de apertura, un debate general y un segmento de cierre.¹⁵ También fue en este punto, tres años antes de que se convocara el IMRF, que los estados decidieron cómo se dividirían los 23 objetivos del GCM entre las sesiones de mesa redonda (tabla 1).¹⁶ Esta resolución también solicitó que el PAG celebre una audiencia interactiva de múltiples partes interesadas de un día de duración antes del IMRF e invite a un representante de la sociedad civil a presentar un resumen de la audiencia en la sesión plenaria de apertura.¹⁷

Fundamentalmente, los Estados ordenaron que cada IMRF se llevara a cabo dentro de los recursos existentes.¹⁸ Aunque esto permitió cuatro sesiones de mesa redonda, así como un debate de políticas y una sesión plenaria, la falta de financiación adicional limitó la posibilidad de una revisión integral de la implementación del GCM por parte de todos los Estados, por ejemplo, a través de la discusión de las Exámenes Nacionales Voluntarios (informes que evalúan el progreso nacional, alentados en el GCM, véase más adelante en Procesos Regionales).¹⁹

La resolución de modalidades también prescribe el enfoque y los elementos de la DP «breve, conciso, basado en evidencia y orientado a la acción» que se adoptará en el IMRF: una evaluación del progreso en la implementación de los 23 objetivos del GCM; identificación de los desafíos clave, oportunidades y problemas emergentes en esa implementación, y recomendaciones.²⁰

Estas modalidades también se aplicarán al segundo IMRF en 2026 (a menos que los Estados decidan lo contrario), después de lo cual los Estados volverán a examinarlas para futuras IMRF.²¹

1.3 COORDINACIÓN Y LIDERAZGO DEL IMRF

La resolución sobre las modalidades del IMRF establece que será «coordinada bajo los auspicios de la Asamblea General y presidida por el Presidente de la Asamblea General».²² También encomienda a la Red de las Naciones Unidas sobre Migración, para la cual la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) actúa como Coordinadora y Secretaría²³, para que apoye varios aspectos de la preparación y entrega del Foro, incluida la preparación del informe del Secretario General (SG) sobre la implementación del GCM y la facilitación del debate de políticas por parte del Coordinador.²⁴

La Oficina del Presidente de la Asamblea General (OPAG) contó con el apoyo de la Red de las Naciones Unidas sobre Migración a través de su Secretaría y sus miembros. Esto incluyó la adscripción de un miembro del personal de la Secretaría de la Red de las Naciones Unidas a OPAG para ayudar a facilitar la coherencia entre los diferentes organismos con funciones de organización y presidencia.

La Red de las Naciones Unidas sobre Migración, bienvenida en el Pacto Mundial, fue establecida por el Secretario General para mejorar la coordinación en toda la ONU en apoyo de la implementación del Pacto Mundial por parte de los Estados Miembros. Es lógico que la Secretaría de la Red desempeñe un papel de liderazgo en la organización del IMRF, dada su función de reunir a las entidades de las Naciones Unidas y comprometerse con los Estados Miembros y el trabajo que ha realizado para involucrar a las partes interesadas. La gama de entidades de la ONU con funciones importantes en el IMRF es inusual para eventos de alto perfil de este tipo, que a menudo son atendidos y relacionados con el trabajo de una sola entidad de la ONU. Simbólicamente, esto es significativo porque recuerda que el Pacto Mundial trata tanto de la práctica de los Estados como de la acción del sistema de las Naciones Unidas, en ambos casos reconociendo la importancia crítica de la colaboración intersectorial.

¹⁵ Doc ONU. A/RES/73/326, párr. 18.

¹⁶ Doc ONU. A/RES/73/326, párr. 21 (b).

¹⁷ Doc ONU. A/RES/73/326, párr. 15.

¹⁸ Doc ONU. A/RES/73/326, párr. 18 (a).

¹⁹ GCM, párr. 53.

²⁰ Doc ONU. A/RES/73/326, párr. 26.

²¹ Doc ONU. A/RES/73/326, párr. 27.

²² Doc ONU. A/RES/73/326, párr. 1 (a).

²³ GCM, p[árr.45 (a).

²⁴ Doc ONU. A/RES/73/326, párrs. 9, 13, 14, 18, 22, 23.

Tabla 1:

Agrupación de los objetivos del GCM para las mesas redondas de la IMRF.

Mesa redonda	Objetivos del GCM cubiertos
1	<p>(2) Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen</p> <p>(5) Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular</p> <p>(6) Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente</p> <p>(12) Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación</p> <p>(18) Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias</p>
2	<p>(4) Velar por que todas las personas migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada</p> <p>(8) Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre personas migrantes desaparecidos</p> <p>(9) Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes</p> <p>(10) Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional</p> <p>(11) Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada</p> <p>(13) Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas</p> <p>(21) Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible</p>
3	<p>(14) Mejorar la protección, asistencia y cooperación consular a lo largo del ciclo migratorio</p> <p>(15) Proporcionar a personas migrantes acceso a servicios básicos</p> <p>(16) Empoderar a personas migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social</p> <p>(19) Crear las condiciones necesarias para que personas migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países</p> <p>(20) Promover una transferencia de remesas más rápida, segura y barata y fomentar la inclusión financiera de personas migrantes</p> <p>(22) Establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas</p>
4	<p>(1) Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica</p> <p>(3) Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración</p> <p>(7) Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración</p> <p>(17) Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración</p> <p>(23) Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular</p>

2

PASOS Y PROCESOS PREPARATORIOS

«El éxito del Foro depende de nuestra preparación colectiva, nuestra ambición y nuestra solidaridad y cooperación.»

Comentarios del PAG en el lanzamiento del informe GCM del SG, febrero de 2022.²⁵

2.1 PROCESOS REGIONALES: DESIGUALES E INFRAVALORADOS

Reconociendo la naturaleza regional de gran parte de la migración, el GCM ordenó que los Exámenes Regionales de Migración se llevaran a cabo cada cuatro años, alternando con discusiones a nivel mundial (el IMRF).²⁶ Los Exámenes Regionales de Migración en 2020/21 fueron la primera oportunidad para que los Estados y otros reflexionaran juntos sobre los pasos iniciales tomados y sobre cómo avanzar más para implementar el GCM (Townhead 2020). Con los principales eventos organizados por las Comisiones Económicas de la ONU, hubo una considerable diversidad de enfoques en todas las regiones, en particular sobre la participación de las partes interesadas.²⁷

En 2020/21, se invitó a los Estados Miembros a contribuir con una autoevaluación de sus progresos en la implementación del Pacto Mundial, así como de cualquier desafío que hubieran enfrentado. También se les animó a describir qué medidas estaban previstas para mejorar su aplicación del Pacto Mundial. En total, más de 60 Estados y 18 organismos regionales y de otro tipo presentaron exámenes nacionales voluntarios del Pacto Mundial (véase la lista en el anexo 1). Se alentó a los Estados a adoptar un enfoque de todo el gobierno y de toda la sociedad para completar la revisión, involucrando al parlamento, las autoridades locales, las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), la

sociedad civil y otras partes interesadas relevantes. Estos no serán el foco de la próxima ronda de exámenes regionales: en cambio, se alentará a los Estados a realizar y compartir revisiones nacionales antes de la segunda IMRF.

Dado el momento, la pandemia de COVID-19 fue una preocupación importante en los exámenes voluntarios de los Estados y asumió parte de las agendas de estos exámenes y también limitó el formato. Existe una amplia oportunidad para volver a concebir la segunda ronda de exámenes regionales en 2024/5, ya que no se llevarán a cabo bajo las medidas de respuesta a la pandemia.

Ninguno de los Exámenes regionales produjo un resultado acordado y negociado. Esto representa una pérdida de incidencia para el trabajo en la región y también reduce el poder de estos exámenes en el IMRF. Como tal, y dado que tanta migración es intrarregional, existe la necesidad de mejores sinergias entre lo regional y lo global para fundamentar efectivamente el IMRF y su DP en las realidades regionales. Esto cumpliría con el requisito establecido en el GCM, para que los Exámenes regionales «informen cada edición» del IMRF.²⁸ También hay margen para ampliar el enfoque regional al incluir el enfoque en las dinámicas, desafíos y oportunidades subregionales relevantes.

La participación de las partes interesadas en los Exámenes regionales fue desigual, lo que refleja las diferentes prácticas de cada comisión económica regional. Una vez más, la participación es obligatoria en el Pacto Mundial mismo.²⁹ Algunas regiones instituyeron buenas prácticas que deberían replicarse en otras regiones y revisiones futuras. Estos incluyeron una serie de consultas en línea con las partes interesadas antes del examen regional en sí, por ejemplo, siguiendo la agrupación de objetivos dictada en la resolución de modalidades. Estos procesos consultivos se pueden aprovechar para proporcionar procesos más participativos. Con las comisiones regionales de la ONU menos limitadas por los términos de las resoluciones de las modalidades del IMRF, aunque todavía trabajan dentro de sus propios parámetros establecidos, tienen más libertad para desarrollar aún más estas prácticas en la segunda ronda de exámenes regionales. Por ejemplo, podrían involucrar a las partes interesadas

²⁵ Comentarios del PAG en la reunión sobre el informe de SG en el GCM, 16 Febrero 2022, at https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/docs/pgs_remarks_-_briefing_on_the_sg_report_on_gcm.pdf.

²⁶ GCM, para.50.

²⁷ Esta descripción general de los procesos que conducen a el IMRF y su DP no puede hacer justicia a los esfuerzos a nivel nacional, regional e internacional detrás de estos exámenes regionales. Para más información, véase, Red de Migración de la ONU, Exámenes Regionales, en <https://migrationnetwork.un.org/regional-reviews>.

²⁸ GCM, para.50.

²⁹ *ibid.*

Tabla 2:
IMRF Dialogues.³⁰

Fecha en 2022	Tema	Organizador(es)
19 de enero	Seminario web sobre clústeres de objetivos Mesa redonda 1	OIT, PNUD
26 de enero	Seminario web sobre clústeres de objetivos Mesa redonda 2	OIM, UNODC
2 de Febrero	Seminario web sobre clústeres de objetivos Mesa redonda 3	OMS, CGLU, UNMGCYP
9 de febrero	Seminario web sobre clústeres de objetivos Mesa redonda 4	ACNUDH, DAES
9 de marzo	Seminario web sobre brechas y desafíos emergentes: ¿Migrantes desaparecidos, soluciones desaparecidas?	CICR, OIM
31 de marzo	Seminario web sobre brechas y desafíos emergentes: Enfoque de toda la sociedad: Asociaciones entre el gobierno y la sociedad civil sobre alternativas a la detención de inmigrantes (ATD)	ACNUR, UNICEF, IDC
13 de abril	Seminario web sobre brechas y desafíos emergentes: Innovaciones juveniles en migración: Generando impactos positivos para personas migrantes y las comunidades	UNICEF, OIM, UNMGCY
19 de abril	Seminario web sobre brechas y desafíos emergentes: Diálogo en preparación para el debate político del IMRF	SECRETARÍA
27 de abril	Seminario web sobre brechas y desafíos emergentes: incidencia de sociedades inclusivas y garantía de la inclusión de personas migrantes en la respuesta y la recuperación ante la COVID-19	OMS, OIM

antes en el proceso, permitiendo que sus aportes den forma al proceso de examinación y participen en su planificación (Beldjelti 2023).

2.2 EL INFORME DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE LA APLICACIÓN DEL PACTO MUNDIAL

«El Pacto Mundial refleja el compromiso de la comunidad internacional de hacer que la migración funcione para todos: que sea una fuente de prosperidad y solidaridad, no un sinónimo de inhumanidad». Secretario General de la ONU en la sesión informativa sobre su informe del Pacto Mundial.³¹

El Secretario General de la ONU, António Guterres, lanzó su segundo informe sobre el progreso del Pacto Mundial el 16 de febrero de 2022.³² Se esperaba que este informe, que se basó en los exámenes regionales, informara la redacción de la DP y ofreciera recomendaciones en cuatro prioridades. La primera prioridad reflejó la realidad del período de implementación: promover sociedades inclusivas e incluir a personas migrantes en los esfuerzos de respuesta y recuperación de COVID-19. La segunda prioridad se centró en la necesidad de promover la migración segura y regular, y la tercera en prevenir la pérdida de vidas y otras tragedias durante la migración. Por último, el SG destacó la interconexión del trabajo sobre migración, ya que «requiere la colaboración y cooperación de todos los Estados y partes interesadas a todos los niveles» y estableció su cuarta prioridad como la creación de capacidad.³³

El lanzamiento del informe del SG se llevó a cabo en persona. Debido a las restricciones de salud pública, la ONU en Nueva York solo había reabierto parcialmente en este momento y no estaba abierta a las partes interesadas, a pesar de la clara intención de inclusión expresada por el PAG.³⁴ Este fue un paso atrás notable desde el evento de lanzamiento de 2020 del primer informe del SG que se celebró completamente en línea debido a las medidas de respuesta a la pandemia y, aunque esto limita parte de la interacción, facilitó la participación de una amplia gama de partes interesadas. Tampoco está en consonancia con el compromiso de los Estados en el Pacto Mundial con el enfoque de toda la sociedad. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y otras partes interesadas no son solo observadores en este proceso, son participantes, socios, prestadores de servicios, y, a menudo, personas migrantes, el tema mismo del Pacto. Teniendo esto en cuenta, es importante notar que la DP solicita que el próximo informe del SG (que debe presentarse en la segunda mitad de 2024) se presente en una reunión plenaria de la Asamblea General de la ONU y se refiera explícitamente a la participación de las partes interesadas en ese evento.³⁵ Esto enfatiza tanto que este es un proceso en evolución como que la crítica puede escucharse y responderse.

2.3 EXPANSIÓN DEL COMPROMISO

La Secretaría de la Red de Migración de la ONU realizó esfuerzos concertados para involucrar a las partes interesadas a través del enfoque del IMRF como un proceso amplio en lugar de un solo evento, proporcionando un espacio para el debate y la incidencia más allá del ofrecido en muchos procesos dirigidos por los Estados en la ONU.

³⁰ Ver, <https://migrationnetwork.un.org/migration-dialogues>.

³¹ Palabras de apertura en la sesión informativa sobre el Informe del Secretario General sobre el Pacto Mundial, 16 de febrero de 2022 (Palabras de apertura del Secretario General), disponible en https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbdl416/files/docs/sg_remarks_at_sg_report_launch_16_feb_2022.pdf.

³² Doc ONU. A/76/642.

³³ Palabras de apertura de SG.

³⁴ Carta del Presidente de la Asamblea General – Reunión informativa sobre el Informe del Secretario General sobre Migración y Nota Conceptual, 24 de enero de 2022, disponible en <https://www.un.org/pga/76/2022/01/25/letter-from-the-president-of-the-general-assembly-briefing-on-the-sg-report-on-migration/>.

³⁵ Doc ONU. A/76/266, párr. 77.

2.3.1 Los Diálogos del IMRF

La Red de las Naciones Unidas sobre Migración convocó una serie interactiva de debates en línea hasta principios de 2022 en el período previo a el IMRF. En la mayoría de los casos, estos fueron el resultado del trabajo interinstitucional y algunos presentaron líderes que no pertenecen a las Naciones Unidas. Concebidas como un medio para apoyar la preparación por parte de los Estados Miembros y otras partes interesadas, estas discusiones en línea cubrieron los 23 objetivos del GCM (en cuatro grupos según lo dispuesto en la resolución de modalidades del IMRF, véase la tabla 1), así como una serie sobre algunas de las brechas y los desafíos emergentes en la implementación del GCM (tabla 2). Un panel de oradores invitados realizó breves presentaciones de expertos, seguidas de aportes de los Estados Miembros y los participantes de la sociedad civil. De los cinco Diálogos que abordan las brechas y los desafíos emergentes, tres reflejan las prioridades en el informe del SG y otro es sobre la juventud, que es una prioridad transversal para este SG, además de ser una prioridad enumerada para la PAG.³⁶

Con más de cien personas participando regularmente en línea durante la duración de las sesiones de 90 minutos,³⁷ esto permitió una participación más amplia de la que se podría permitir en un proceso puramente presencial. Esto diversificó quién podría estar presente de los Estados Miembros, por ejemplo, de los ministerios nacionales, así como de las misiones en Nueva York o Ginebra, además de permitir un acceso mucho más amplio para la sociedad civil. Estos eran eventos totalmente abiertos sin necesidad de acreditación para unirse. Esto también proporcionó más espacio para que los Estados Miembros y la sociedad civil se escucharan mutuamente.

2.3.2 Ampliación del acceso de la sociedad civil

Los diferentes espacios o procesos dentro de la ONU tienen diferentes niveles de acceso para las partes interesadas no gubernamentales, pero muchos procesos de la ONU están restringidos a organizaciones con estatus del ECOSOC.³⁸ El proceso para desarrollar el GCM se abrió a una gama mucho más amplia de partes interesadas. El proceso para el IMRF y las discusiones que condujeron a las negociaciones de la DP se basaron en esta buena práctica y utilizaron las prácticas de trabajo remoto de los años de la pandemia para permitir una participación más diversa organizativa y geográficamente en la fase preparatoria. Esto es esencial para el trabajo sobre la migración, ya que muchas personas migrantes y defensores

de los derechos de personas migrantes operan con recursos limitados y algunos se enfrentarán a restricciones de viaje, especialmente para cumplir con los requisitos de entrada de los países anfitriones de la ONU. La PAG aprobó que más de 230 representantes de las partes interesadas asistieran y participaran en el IMRF.³⁹ Además, la Red de las Naciones Unidas sobre Migración pudo proporcionar algunos fondos, a través del Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples para la Migración (MMPTF), para apoyar el viaje de 45 partes interesadas al IMRF.⁴⁰

Además de los Diálogos, la Secretaría de la Red de Migración de las Naciones Unidas proporcionó otros espacios en línea o híbridos para fomentar la participación y el conocimiento de las partes interesadas y facilitar su aporte durante la fase preparatoria. Algunos de estos, como las sesiones informativas del Coordinador de la Red de la ONU, son actividades regulares para la Secretaría que se centraron en este período en su totalidad o en parte en el IMRF, pero la mayoría se crearon para el proceso. Estos incluyeron una consulta con las partes interesadas sobre la organización de la Audiencia de múltiples partes interesadas y la participación de las partes interesadas durante el IMRF y las discusiones de tipo cabildo con los dos Embajadores que cofacilitaron las negociaciones de DP. La Red también organizó varias reuniones informativas (en línea) para los Estados Miembros, incluso a nivel regional, que las partes interesadas pudieron observar.

La Secretaría de la Red de las Naciones Unidas sobre Migración probó diferentes métodos de intercambio de información, incluido el Centro de la Red de Migración, así como la comunicación por correo electrónico. Este espacio estaba vinculado a Diálogos con preguntas y comentarios a pronta discusión y también proporcionó una plataforma para comentarios sobre el borrador de la DP.

Aunque persisten dificultades prácticas, como los husos horarios y las barreras administrativas, es fundamental que el trabajo del GCM, tanto a nivel regional como internacional, siga estando ampliamente abierto a la sociedad civil con una variedad de modalidades para facilitar el compromiso con diversas partes interesadas. En esta primera ronda del IMRF, hubo un gran número de oportunidades para participar antes del IMRF. Encontrar información antes de tiempo (o incluso después) fue un desafío. Una información más clara y oportuna ayudaría a la sociedad civil a elaborar estrategias sobre cuándo y cómo participar de manera efectiva con recursos limitados.

Además de los espacios facilitados por la ONU, hubo otros eventos organizados por diferentes entidades de la ONU y las propias partes interesadas que condujeron al Foro y ampliaron aún más el proceso más allá de las fechas del IMRF mismo.

³⁶ La oficina de la juventud de la ONU (UNYO, por sus siglas en inglés) fue aprobada a través de una Resolución de la Asamblea General en 2022, sobre la base de la Oficina del Envío de la ONU para la Juventud; Asamblea General de la ONU, Presidente de la 76ª Sesión, Respetando los Derechos de Todos, en <https://www.un.org/pga/76/respecting-the-rights-of-all/>.

³⁷ El Diálogo del 19 de abril para preparar el Debate Político del IMRF duró una hora.

³⁸ El Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC, por sus siglas en inglés) permite una participación limitada en el trabajo de la ONU a las organizaciones de la sociedad civil que completan con éxito el desafío y a menudo largo proceso para obtener la acreditación del ECOSOC.

³⁹ Véase, Carta de la PAG de fecha 18 de febrero de 2022, en <https://www.un.org/pga/76/2022/02/18/letter-from-the-president-of-the-general-assembly-final-list-of-stakeholders-for-imrf/>.

⁴⁰ Véase, Migration Multi-Partner Trust Fund Annual Report 2022, p.24; <https://migrationnetwork.un.org/mptf>.

2.4 CONTEXTOS CRÍTICOS

El primer IMRF y los preparativos para él estuvieron marcados por una crisis de salud pública sin precedentes con impactos particulares en personas migrantes y la migración, así como conflictos que dieron lugar a nuevos flujos migratorios mixtos. Al mismo tiempo, la crisis climática estaba empeorando y haciéndose más visible en la vida cotidiana con consecuencias para personas migrantes a lo largo del ciclo migratorio.

2.4.1 La pandemia global

La pandemia de COVID-19 y las medidas de respuesta relacionadas cambiaron tanto la migración que dominó los informes de los Estados en esta primera ronda de revisiones. La mayoría de los Estados lo mencionaron en sus declaraciones en el IMRF, a menudo como una barrera para la implementación de los objetivos del GCM. Por el contrario, en su declaración en el Debate General del IMRF, Uruguay señaló que la pandemia condujo a esfuerzos acelerados en algunas áreas y varios Estados observaron, por ejemplo, mayores esfuerzos de regularización durante la pandemia. En el lanzamiento del informe del SG en febrero, Australia declaró que agradecería que se asignara tiempo durante el IMRF para «discutir el desafío de integrar la seguridad sanitaria con los controles fronterizos para ayudar a los Estados a gestionar la movilidad humana durante las pandemias mundiales».⁴¹ El desafío de tener un espacio limitado para responder de manera efectiva en el IMRF a un cambio tan significativo en el panorama migratorio plantea un problema potencial con la estructura de la agenda que se establece en la resolución de modalidades (que es anterior a la pandemia).

El mundo todavía estaba en la fase de pandemia de COVID-19 cuando se llevó a cabo el IMRF. Una amenaza tan importante para la salud pública creó múltiples complicaciones para la práctica de la diplomacia en persona y la incidencia en el centro del trabajo de la ONU y puso a los organizadores bajo presión sobre cuándo evaluar si era seguro abrir las sesiones a una participación más amplia.

Si bien es comprensible que los responsables de la toma de decisiones de la ONU estuvieran trabajando para tratar de mantener a su personal seguro durante este tiempo y tuvieran que cumplir con las normas vigentes en Nueva York, es problemático que existieran diferentes modalidades para los Estados Miembros y la sociedad civil. Además, estas medidas tuvieron consecuencias negativas para las decisiones y la comunicación sobre logística para una participación más amplia en el IMRF en mayo y las sesiones de negociación en marzo y abril, lo que afectó la toma de decisiones y la incidencia de las OSC. Es posible que también perjudicara la toma de decisiones del Estado, por ejemplo, al tratar de generar confianza en el evento a través del compromiso temprano de participación presencial de alto nivel, lo que a su vez puede haber afectado el impacto de la propia IMRF.

2.4.2 Contexto geopolítico

El IMRF y las negociaciones para su documento final, la DP, se llevaron a cabo en un contexto de politización continua y generalizada de la migración, en particular altos niveles de retórica, legislación y formulación de políticas antiinmigrantes en muchos países. Además, ciertos desarrollos geopolíticos, como la guerra de Rusia en Ucrania, fueron un factor en las posiciones de negociación de los Estados y prominentes en las intervenciones de algunos Estados durante el IMRF. Como esa guerra volvió a desencadenar movimientos de refugiados dentro de Europa, algunos Estados europeos occidentales y otros Estados aliados, aquellos que generalmente abogan por restricciones a la migración, se refirieron deliberadamente al conflicto como un impulsor de la migración. Fue una de las varias formas en que los Estados tuvieron en cuenta la realidad de los contextos geopolíticos de la migración en sus países y subregiones. También tuvo un impacto en los horarios, la carga de trabajo y la atmósfera en la ONU en Nueva York.

⁴¹ Declaración de la Excm. Dra. Fiona Webster, Encargada de Negocios de la Misión de Australia ante las Naciones Unidas, en <https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/docs/australia.pdf>.

3

LA NEGOCIACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PROGRESO

«Durante este IMRF inaugural, adoptaremos la primera declaración de progreso. Esto es de profunda importancia, ya que marcará el tono y el tenor de cada foro posterior».

Discurso del PAG en la Apertura del Debate General del IMRF, 19 de mayo de 2022.⁴²

Los Estados habían acordado (en la resolución de modalidades) que el trabajo sobre la DP de cada IMRF sería dirigido por dos cofacilitadores (estatales) «para llevar a cabo consultas intergubernamentales abiertas, transparentes e inclusivas».⁴³ Fundamentalmente, se decidió en esta etapa que la DP debería acordarse, si es posible, antes del comienzo de cada foro.

El PAG nombró a los Representantes Permanentes de los gobiernos de Bangladesh y Luxemburgo como cofacilitadores de la negociación de la DP.⁴⁴ El papel de los cofacilitadores es presidir el proceso de negociación y guiarlo hacia una conclusión exitosa. La elección de los cofacilitadores es importante para crear un sentido de equilibrio y confianza, tanto en términos de los Estados de los que provienen como de los propios individuos. No es una coincidencia que ambos cofacilitadores representen a los países Campeones del GCM. Aunque contar con cofacilitadores del Norte y el Sur globales es una práctica habitual, es particularmente crítico en las discusiones sobre migración cuando la migración de sur a norte cautiva gran parte de la imaginación política y la atención de los medios en el Norte global, a pesar de que la migración de sur a sur representa una proporción sustancial de la migración internacional. También es importante para ayudar a evitar una división entre lo que se percibe como principalmente países de origen y lo que se percibe como principalmente países de destino. Construir un sentido más claro de que todos los Estados son, en cierta medida, países de origen, tránsito y destino fue relevante para permitir la negociación del Pacto Mundial.

⁴² Palabras de apertura del PAG del IMRF, 19 de Mayo de 2022, en <https://www.un.org/pga/76/2022/05/19/opening-of-the-international-migration-review-forum/>.

⁴³ Doc ONU. A/RES/73/326, párr. 25.

⁴⁴ Excmo. Sra. Rabab Fatima, Representante Permanente de Bangladesh, y Excmo. Sr. Olivier Maes, Representante Permanente de Luxemburgo.

3.1 ¿QUÉ ES UNA DECLARACIÓN DE PROGRESO?

Como se discutió anteriormente (ver Una evaluación del progreso, arriba), el requisito de producir una declaración de progreso es relativamente novedoso en un proceso de la ONU y no está definido ni en el GCM ni en la resolución de modalidades del IMRF. En particular, es una declaración y, por lo tanto, no crea obligaciones vinculantes para los Estados.

En el lanzamiento de su informe sobre el GCM en febrero de 2022, el SG dejó en claro que quería un «resultado político sólido» para el proceso.⁴⁵ En el mismo evento, el PAG enfatizó que la DP debería «evaluar claramente nuestros logros en la implementación del Pacto y facilitar una mejor colaboración, especialmente pertinente a las áreas y objetivos urgentes».⁴⁶ Obviamente, es fundamental evaluar el progreso para identificar también los desafíos de implementación. Los países campeones del GCM habían expresado interés en la DP «incluyendo algunos compromisos concretos en áreas específicas»,⁴⁷ afirmando más tarde en el evento de lanzamiento que «Los Campeones del GCM se esforzarán por lograr una Declaración de Progreso que incluya recomendaciones viables y medibles, siempre que sea posible, y trabajarán para garantizar la incidencia de su implementación, defendiendo e intercambiando buenas prácticas.»⁴⁸

⁴⁵ Palabras de apertura de SG.

⁴⁶ En https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/docs/pga_remarks_-_briefing_on_the_sg_report_on_gcm.pdf.

⁴⁷ Carta de los Campeones al PAG sobre el IMRF, 31 de enero de 2022, en https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/docs/champions_letter_to_pga.pdf.

⁴⁸ Declaración de los países campeones del GCM en la sesión informativa sobre el informe del SG sobre el GCM, 16 de febrero de 2022, en https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/docs/ecuador_on_behalf_of_the_champion_countries.pdf.

3.2 DESAFÍOS DE PARTICIPACIÓN

«La voz de todas las partes interesadas en nuestras deliberaciones será fundamental. Un enfoque de todo el gobierno y de toda la sociedad es vital para la estructura del IMRF.»

Comentarios del PAG en el lanzamiento del informe GCM del SG, febrero de 2022.⁴⁹

Como es habitual en las negociaciones intergubernamentales de la ONU, las partes interesadas y las entidades de la ONU podrían incidir, y lo hicieron, por cambios en el lenguaje, algunos de los cuales fueron abordados y apoyados por los Estados durante las negociaciones, con elementos que lo convirtieron en la versión final de la DP. Sin embargo, un gran desafío para la participación en la mayoría de las negociaciones de la ONU es que las negociaciones en sí mismas se llevan a cabo principalmente en inglés y las iteraciones del borrador de la DP se produjeron solo en inglés.

Si bien los organizadores, incluidos los cofacilitadores de la DP, habían hecho un esfuerzo consciente para construir y diversificar la participación de la sociedad civil en el período previo al IMRF, el evento y las negociaciones de la DP aún se llevaron a cabo en la ONU en Nueva York, con todas sus barreras de entrada asociadas, como el costo y las dificultades de visa. Los cofacilitadores abogaron por ampliar el acceso a las negociaciones y se abrió un proceso de acreditación para permitir el acceso de la sociedad civil más allá de las organizaciones con estatus ECOSOC. Sin embargo, la complicación adicional de las restricciones de la pandemia significó que el aviso de acceso llegó demasiado tarde para muchos defensores de los derechos de personas migrantes, muchos de los cuales necesitan meses para obtener visas a los Estados Unidos, así como para hacer otros arreglos, como el cuidado de niñez o el tiempo fuera del trabajo para permitir su participación. Esto se ve agravado aún más por la naturaleza solo presencial y cerrada (es decir, no transmitida por Internet) de las negociaciones.

La práctica de los Estados de celebrar negociaciones -conocida en los procesos de la ONU como «oficiosas» - por separado y concluyendo antes de la sesión principal de la ONU (en este caso, el IMRF) excluye a la mayoría de las partes interesadas de la sociedad civil que no tienen su sede donde se llevan a cabo las negociaciones o que de otro modo no tienen capacidad para trabajar más allá de la sesión en sí. Esto también puede presentar un desafío para algunas misiones más pequeñas en Nueva York que tienen menos personal para participar de manera efectiva, o incluso seguir, procesos extendidos.

Algunas sesiones de negociación planificadas también se cancelaron con un preaviso relativamente corto, una complicación adicional para la participación de las partes interesadas. Y, al final, algunas negociaciones tuvieron lugar fuera

de las sesiones abiertas en lo que se denomina «consultas informales informales» con un pequeño número de Estados y cerradas a las partes interesadas, una práctica que no es abierta, transparente o inclusiva.

Los cofacilitadores celebraron sesiones municipales virtuales para escuchar a una amplia gama de partes interesadas y abrieron un espacio para comentarios escritos sobre el Centro de Migración. Si bien es valioso poder plantear inquietudes y hacer recomendaciones a los cofacilitadores, es un proceso intergubernamental en el que la sociedad civil no es un socio de negociación; por mucho espacio que se ofrezca, el impacto siempre será menor que el de los Estados. Otro beneficio del enfoque adoptado por estos cofacilitadores fue que permitió a otros Estados miembros escuchar las posiciones y perspectivas de una serie de organizaciones de la sociedad civil.

Para todos estos desafíos, es importante aprovechar este precedente del IMRF/ DP de que las negociaciones estén abiertas a la sociedad civil en las futuras sesiones. Esto debe seguir incluyendo a las partes interesadas que trabajan en la migración, incluidos personas migrantes mismos, y no se limitan a las organizaciones con estatus ECOSOC. Con la fase de pandemia ya terminada, los organizadores deberían poder tener claro el proceso de adhesión lo suficientemente temprano en la planificación como para permitir que las OSC realicen el trabajo necesario, como la recaudación de fondos y la administración de visados.

3.3 EL PODER Y EL DESAFÍO DEL CONSENSO

Los cofacilitadores dejaron en claro desde el principio que iban a trabajar para lograr «una salida significativa y consensuada» a las negociaciones de la DP.⁵⁰ Es práctica normal en las negociaciones de la ONU que los Estados favorezcan el consenso y esto informa las estrategias de negociación del Estado (y las partes interesadas). En un tema tan políticamente divisivo como la migración, el consenso tiene un peso y un valor reales, tal vez especialmente con respecto al Pacto Mundial porque se votó su adopción. Sin embargo, requiere un compromiso, y eso tiene un costo, con algunas ideas y un lenguaje más progresistas que probablemente queden fuera de la mesa si los Estados no creen que un problema o una redacción puedan lograr un consenso. Esto puede empoderar a un pequeño número de Estados para limitar significativamente un texto y puede, efectivamente, constituir un poder de veto. Al final, algunos Estados que habían abogado por un DP más progresivo, incluso con respecto a nuevos compromisos, hicieron referencia a esto en una explicación de posición: una breve declaración que los Estados tienen la opción de entregar cuando se adopte el texto final (ver más sobre esto en la sección 4.3.1 La adopción de la DP).

⁴⁹ En la sesión informativa sobre el Informe del SG sobre el Pacto Mundial, 16 de febrero de 2022.

⁵⁰ Declaración de los cofacilitadores en la sesión informativa sobre el informe del SG sobre el GCM, 16 de febrero de 2022, en https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd416/files/docs/luxembourg_and_bangladesh.pdf.

3.4 GEOPOLÍTICA

Las negociaciones de la ONU están influenciadas por una infinidad de realidades y relaciones geopolíticas. Por lo general, muchos Estados negocian dentro de agrupaciones intergubernamentales de Estados. Estos son en su mayoría regionales, como el Grupo Africano, el Grupo de Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC, por sus siglas en inglés) o el Grupo de Europa Occidental y Otros (WEOG, por sus siglas en inglés), u otra asociación como el G77 (para el Grupo de los 77 de los países en desarrollo, aunque ahora es más de 130 países). Fue notable que estas agrupaciones geopolíticas fueron mucho menos evidentes durante estas negociaciones. Esto es muy inusual en las negociaciones de la ONU en Nueva York. En particular, los Estados de la UE no funcionaban como un bloque. Esto contrastaba con las negociaciones del Pacto Mundial en 2020, cuando todos los Estados miembros de la UE, excepto Hungría, pudieron mantener una posición negociadora común de la «UE-27». Esto indica cómo las complejidades de la migración, las diferentes dinámicas y políticas migratorias en cada país, afectan sus posiciones y relaciones bilaterales y multilaterales. Aunque los diferentes Estados apoyaron las posiciones y sugerencias lingüísticas de otros Estados a lo largo de las negociaciones, hubo suficientes diferencias sustantivas y políticas de que no funcionaron las negociaciones de la DP de la manera habitual.

Los Estados Miembros que no respaldaron el Pacto Mundial que participaron en las negociaciones presentaron varios desafíos, como diluir el lenguaje sobre los compromisos y socavar los esfuerzos para lograr el consenso. Algunos incluso argumentaron que la DP no podía reafirmar el GCM, ya que no podían afirmar algo que no habían respaldado. Este es un argumento familiar cuando los textos enumeran tratados y otros textos que no están ratificados o respaldados universalmente y, como tal, no fue difícil para los Estados que respaldan el Pacto Mundial contrarrestarlo. Hungría, que había votado en contra del GCM y continuó expresando su rechazo, no participó en las negociaciones de la DP, dejándolo de lado tal vez en parte debido al impacto potencial en su próximo papel como próximo PAG, que se confirmó la semana después del IMRF.

Estados Unidos, bajo la administración Trump, se había desvinculado del proceso del Pacto Mundial antes de que comenzaran las negociaciones. Bajo la presidencia de Biden, emitieron una declaración de posición en diciembre de 2021 respaldando la «visión contenida en el Pacto Mundial» y entablaron negociaciones para la DP en el marco de esto.⁵¹ Un mes después del IMRF, Estados Unidos organizó un proceso separado para los Estados de las Américas, lo que resultó en la adopción de la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección, que «se basa en los esfuerzos existentes y los compromisos internacionales y avanza en la visión establecida en el Pacto Mundial sobre Refugiados y

el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM)» y reconoce «el progreso observado en la Declaración de Progreso del Foro de Examen de la Migración Internacional para el GCM». ⁵² Este cambio de posición desempeñó un papel importante para lograr el consenso: hubo varios Estados que no apoyaban plenamente el texto de la DP, pero que no estaban políticamente dispuestos a pedir una votación sobre el texto en su conjunto, como lo habían hecho los Estados Unidos durante la adopción del Pacto Mundial en 2018.

La geopolítica siempre influye en las negociaciones, a veces incorporando puntos de vista opuestos en una negociación sobre un tema que no es central en el texto en discusión. En este caso, los puntos de vista opuestos sobre la inclusión (o no) de referencias a la «escasez de agua» en el borrador se desarrollaron a lo largo de las negociaciones y amenazaron con descarrilar el consenso (ver más discusión a continuación, en La adopción de la DP).

3.4.1 Países campeones

La iniciativa de los Países Campeones del Pacto Mundial comenzó en parte como un medio para generar confianza en el Pacto Mundial al destacar y consolidar el apoyo estatal al Pacto Mundial para promover su implementación a nivel nacional y mundial. El estado campeón parece significar cosas diferentes para diferentes Estados, por ejemplo, algunos objetivos específicos del GCM. Para la DP, resultó significativo tener un grupo interregional de Estados con un interés común en apoyar el GCM ya identificado. Esto ayudó a facilitar el intercambio de ideas y el desarrollo de declaraciones conjuntas en algunos foros (incluido el lanzamiento del informe del SG). La declaración de Campeones en el lanzamiento del informe del SG fue impactante, ya que llegó en un momento en que aún no estaba claro qué era una DP. Su llamado a la ambición y a un texto que asumiera compromisos ayudó a crear espacio para un documento final del IMRF que no fuera solo declarativo. Las reuniones periódicas entre los Campeones permitieron compartir información y posiciones. Aunque los Campeones emitieron una declaración conjunta durante el debate general del IMRF, no hubo una posición negociadora común entre los Países Campeones.

3.5 GINEBRA: CONTRIBUCIONES IMPORTANTES Y UNA OPORTUNIDAD PERDIDA

En la resolución sobre las modalidades del IMRF, los Estados habían indicado que La «experiencia con sede en Ginebra» debe contribuir a los procesos de IMRF y DP.⁵³ Esto significa que los procedimientos especiales y los órganos de tratados del sistema de derechos humanos de la ONU, junto con las agencias de la ONU, deben tener espacio para participar en el

⁵¹ Declaración Nacional Revisada de los Estados Unidos de América sobre la Adopción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, 17 de diciembre de 2021, en <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/12/GCM.pdf>.

⁵² Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección, 10 de junio de 2022, en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/10/los-angeles-declaration-on-migration-and-protection/>.

⁵³ Doc ONU. A/RES/73/326, párr. 7.

proceso. El Comité de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y algunos de los procedimientos especiales hicieron aportes a las negociaciones o participaron en el IMRF.

Los cofacilitadores interpretaron que los expertos con sede en Ginebra también incluían a representantes de los Estados Miembros en Ginebra. Este fue un enfoque novedoso en tales negociaciones y bienvenido, en términos de incidencia de los derechos humanos en la DP, y oportunidades para que la sociedad civil (más allá de las basadas en Nueva York) pueda escuchar las posiciones de los Estados Miembros. Las reuniones informativas presenciales celebradas en Ginebra por los cofacilitadores del Pacto Mundial y los cofacilitadores de la resolución de las modalidades del IMRF no pudieron reproducirse y el formato en línea tal vez contribuyó a que esta fuera una plataforma infrautilizada, con una gran presencia en línea de los Estados Miembros, pero muy pocas intervenciones. Otros factores que conducen a un uso limitado de estos espacios se centran en el liderazgo de la negociación en Nueva York, lo que significa que los representantes de Ginebra se sintieron menos capaces de hablar sobre el contenido de las negociaciones.

Esto representa una oportunidad perdida para una mayor incidencia de los derechos humanos en la DP y para una mayor coherencia entre la actividad multilateral sobre migración en Nueva York y Ginebra. Una mayor apertura para compartir las perspectivas de quienes trabajan en los procesos de Ginebra ayudaría a evitar la duplicación y a conectar mejor las diversas líneas de trabajo dentro de la ONU sobre migración.

3.6 LA DECLARACIÓN DE PROGRESO: UN DESAFÍO ESTRUCTURAL

En el corazón de las negociaciones de la DP, y de la DP misma, hay un desafío estructural en el sentido de que se pretendía que fuera «breve y conciso», lo que está en desacuerdo con la propuesta que contiene una evaluación del progreso general en la implementación de los 23 objetivos del Pacto Mundial, identificar los desafíos clave, las oportunidades y los problemas emergentes en esa implementación, así como las recomendaciones para una mayor implementación del Pacto Mundial.⁵⁴

El borrador inicial de la DP compartido por los cofacilitadores, conocido como borrador cero, se emitió con 57 párrafos en nueve páginas, lo que demuestra de inmediato el desafío de ser breve y conciso. A partir de ahí, solo creció durante las negociaciones: la siguiente versión (rev.1, emitida el 2 de abril) fue de 65 párrafos en 11 páginas; la rev.2, emitida el 13 de abril, creció a 69 párrafos; la rev.3 del 25 de abril había crecido a 75 párrafos y 13 páginas. El borrador final, rev.4, se publicó el 9 de mayo con 12 páginas y 77 párrafos y fue esta versión la que se adoptó en el IMRF y luego se afirmó en la AG de la ONU.

El problema no es solo la longitud inevitable del documento, sino que incluso con esta extensión no puede revisar de manera significativa todo el trabajo y los desafíos en la implementación del GCM (también largo), aprovechar la gran cantidad de evidencia disponible a nivel mundial sobre la migración,⁵⁵ y recomendar acciones para una mayor implementación. No sería suficiente que los Estados solo se reúnan cada cuatro años y negocien un nuevo conjunto de recomendaciones, estas deben estar ancladas en el trabajo hasta la fecha en la implementación del Pacto Mundial y los compromisos existentes de los Estados con los derechos de personas migrantes y debe haber una revisión significativa del trabajo del Pacto Mundial. El enfoque sobre cómo negociar una revisión breve y orientada a la acción de tal variedad de asuntos y acciones se beneficiaría enormemente de una mayor reflexión antes del próximo IMRF, y potencialmente en la revisión de la resolución de modalidades que seguirá.

La medida en que la DP podría estar orientada a la acción también fue objeto de debate por parte de los Estados en las negociaciones, y el título de la sección final de la DP, sobre nuevas recomendaciones, fue cuestionado y defendido repetidamente durante las rondas de negociaciones. Comenzó en el borrador cero como «Recomendaciones para acelerar la implementación del Pacto Mundial», se convirtió en «Compromisos y acciones para acelerar la implementación del Pacto Mundial» en la rev. 1, y se resolvió como «Acciones recomendadas para acelerar la implementación del Pacto Mundial y para fortalecer la cooperación internacional en materia de migración internacional» en la rev. 3, un título que se mantuvo hasta la DP final, aunque algunos Estados continuaron planteando objeciones durante las rondas posteriores de negociaciones.

3.7 TIEMPO

Ya en febrero de 2022, en su declaración en el lanzamiento del informe del SG sobre el GCM, los cofacilitadores compartieron su expectativa de concluir las negociaciones a fines de abril.⁵⁶

En una carta de 3 de marzo de 2022, los cofacilitadores establecieron una hoja de ruta del progreso planificado hacia la adopción de la DP dos meses después, incluida su fecha límite para el final de las negociaciones de la DP. Esto estableció su enfoque ampliado, incluidas las reuniones informales con los Estados Miembros antes del inicio de las negociaciones para informar el primer borrador de la DP y las reuniones informativas para las partes interesadas antes y durante las negociaciones. Una versión revisada emitida el 23 de marzo proporcionó más detalles, incluida la aclaración del acceso de

⁵⁴ Doc ONU. A/RES/73/326, párr. 26 (b).

⁵⁵ La resolución de modalidades de IMRF pedía que la DP estuviera «basada en evidencia», *ibid.*

⁵⁶ En https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbdl416/files/docs/luxembourg_and_bangladesh.pdf.

Tabla 3:

Hoja de Ruta para las consultas sobre el Acuerdo de la Declaración de Progresos en la Implementación del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular a ser adoptado en el Foro de Examen de la Migración Internacional (IMRF) en mayo de 2022, tomado de la carta de co-facilitadores de fecha 23 de marzo de 2022.

Fecha	Hora (EST)	Actividad	Formato
Jueves 3 de marzo	10:00 A. M. A 1:00 P. M.	Reunión informal con los Estados Miembros sobre la hoja de ruta y las prioridades para la Declaración de Progreso	Virtual
Lunes 7 de marzo	8am-11am	Primera reunión informativa del ayuntamiento para las partes interesadas sobre la Declaración de Progreso	Virtual
Jueves 17 marzo	AM	Compartir el borrador cero	Correo electrónico
Martes 22	10:00 A. M. A 1:00 P. M.	Primera ronda de consultas informales para escuchar comentarios generales sobre el borrador cero	Salón del Consejo
Viernes 25 de marzo	8 a.m. a 10 a.m.	Segunda reunión informativa del ayuntamiento para las partes interesadas sobre la Declaración de Progreso	Virtual
Viernes 25 de marzo	11:30a. m. a 1.30p. m.	Primera sesión informativa para los delegados con sede en Ginebra sobre la Declaración de Progreso	Virtual
Lunes – Martes, 28-29 de marzo*	10:00 – 13:00 + 15:00 – 18:00	Segunda ronda de consultas informales – primera lectura	Salón del Consejo
Martes 29 de marzo	6PM	Fecha límite para presentar comentarios por escrito sobre el borrador cero	Correo electrónico
Lunes 4 de abril	10 a.m.-12 p.m.	Segunda sesión informativa para los delegados con sede en Ginebra sobre la Declaración de Progreso	Virtual
Miércoles, 6 de Abril	10 a.m.-12 p.m.	Tercera reunión informativa del ayuntamiento para las partes interesadas sobre la Declaración de Progreso	Virtual
Jueves Viernes 7 y 8 de abril	10:00 – 13:00 + 15:00 – 18:00	Tercera ronda de consultas informales – segunda lectura	7 de abril: Salón Asamblea General 8 de abril: Conferencia Salón 3
Lunes, 18 de abril (todo el día) y martes, 19 de abril (solo por la tarde)*	10:00 – 13:00 + 15:00 – 18:00	Cuarta ronda de consultas informales – tercera lectura	Salón de Asamblea General
Miércoles 20 de abril	8:00 A. M. A 11:00 A. M.	Cuarta reunión informativa del ayuntamiento para las partes interesadas sobre la Declaración de Progreso	Virtual
Lunes 25 de abril	10 a.m.-1 p.m.	Tercera sesión informativa para los delegados con sede en Ginebra sobre la Declaración de Progreso	Virtual
Semana del 25 de abril	TBD	Informales informales si es necesario	TBD
Jueves 5 de mayo		Fecha límite para acordar la versión final de la Declaración de Progreso	

* Por favor, tome en cuenta que aunque se han agendado dos días tentativamente para cada lectura, la lectura podría concluir antes.

la sociedad civil al proceso y el formato/modalidades para las diferentes actividades (ver tabla 3).⁵⁷

La participación en la DP requirió un cambio rápido para una incidencia eficaz antes de cada reunión informal. A pesar de la hoja de ruta, no fue hasta las últimas etapas de las negociaciones que algunos Estados plantearon preocupaciones clave particulares, incluidos varios Estados del Norte global que aportaron más lenguaje sobre los esfuerzos contra el tráfico ilícito de migrantes.

3.8 PROBLEMAS RELATIVOS AL PROCESO

Durante las negociaciones, los cofacilitadores manifestaron que no estaban dispuestos a considerar nuevos elementos que no se habían planteado en las etapas iniciales del

proceso. Si bien no es irrazonable tratar de evitar que una negociación se descarrile a través de la introducción tardía de asuntos importantes y divisivos, cualquier límite de tiempo sobre nuevos asuntos debe comunicarse con mucha claridad por adelantado y solo debe venir después de que los Estados hayan tenido la oportunidad de escucharse entre sí y a otras partes interesadas.

Como es práctica habitual para acuerdos de este tipo, el borrador final se compartió bajo el procedimiento de silencio. Esto permite un período de tiempo para que los Estados revisen el texto y la oportunidad de «romper el silencio» planteando elementos sobre los que no quieren sumarse al consenso antes de la adopción.

⁵⁷ Disponible en https://migrationnetwork.un.org/system/files/resources_files/2022-03-23%20IMRF%20PD%20co-facilitators%20letter%20-%20UPDATED%20roadmap.pdf.

4

EN EL IMRF

4.1 LA AUDIENCIA DE MÚLTIPLES PARTES INTERESADAS

Aunque no es formalmente parte del IMRF, los Estados, en la resolución sobre las modalidades, solicitaron al PGA «organizar y presidir un día de audiencias interactivas informales de múltiples partes interesadas un día antes de cada foro [IMRF]» e invitar a un representante de la sociedad civil a presentar un resumen de estas audiencias durante el segmento de apertura del plenario del IMRF.⁵⁸ La OPAG, con el apoyo de la Red de Migración de la ONU, convocó la audiencia de múltiples partes interesadas en la sede de la ONU un día antes del inicio del IMRF. Estas sesiones, al igual que la propia IMRF, también estaban disponibles en el portal WebTV de la ONU, accesible en vivo o bajo demanda para aquellos que no se unieron en persona.

Con solo un día para discutir la implementación del GCM a partir de las experiencias de diversas partes interesadas en todo el mundo, la agenda evitó el enfoque establecido para el IMRF de agrupar los objetivos del GCM (ver tabla 1). En cambio, los organizadores se basaron en las diversas experiencias de migración y trabajo por los derechos de personas migrantes de los participantes con tres paneles, uno con representantes de diferentes grupos de partes interesadas, uno con representantes de cada una de las regiones, y una discusión grupal que tuvo como objetivo «contribuir colectivamente a un resumen de las recomendaciones y promesas clave que se incorporarán a la sesión plenaria de apertura del IMRF».⁵⁹

El primer panel escuchó a representantes de 13 grupos de partes interesadas: asociaciones de migrantes; organizaciones de migrantes y de la diáspora; autoridades locales y regionales; sociedad civil; academia; sector privado; sindicatos; parlamentarios; INDH; organizaciones religiosas; la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; medios de comunicación, y también los mecanismos de derechos humanos de la ONU (en este caso,

el Comité sobre Trabajadores Migrantes). El segundo panel escuchó las perspectivas de la sociedad civil de las cinco regiones. El último panel dio espacio para reflexionar sobre los mensajes clave de los dos paneles anteriores y para algunas aportaciones adicionales. El tiempo disponible, la estructura del día y la diversidad de las perspectivas de las partes interesadas significaba que no era posible acordar colectivamente un resumen completo del día. El informe resumido de la sesión fue redactado por el representante designado de la sociedad civil en colaboración con los moderadores de los dos primeros paneles de la audiencia de múltiples partes interesadas, y presentado en la apertura del plenario del IMRF inaugural.⁶⁰

La sesión fue muy concurrida, con más de 250 participantes de todas las regiones. Se invitó a representantes estatales a asistir como observadores y varios asistieron en persona, y más (aunque es imposible saber cuántos) siguieron en línea. Vale la pena considerar cómo aumentar la presencia de los Estados y aumentar su visibilidad (para facilitar la creación de redes) sin reducir el espacio para la participación de las partes interesadas antes del próximo IMRF. También estuvieron presentes representantes de varias entidades de la ONU. A diferencia del IMRF, las intervenciones en la audiencia de múltiples partes interesadas se centraron en personas migrantes y sus familias, el principio centrado en las personas del GCM, y la necesidad de que sus necesidades y bienestar estén en el centro de la gobernanza de la migración. Como el PAG reflexionó más tarde: «Esta audiencia fue importante porque escuchamos a quienes trabajan en el terreno, que se ven afectados directamente. Como dijo uno de los participantes en la audiencia, y escuchamos numerosas veces en la apertura del plenario ayer, «nada sobre nosotros, sin nosotros»».⁶¹

Los relatores autoorganizados de género y derechos de la niñez tuvieron espacio en la sesión de clausura para ofrecer

⁵⁸ Doc ONU. A/RES/73/326, párr. 15.

⁵⁹ Foro de Examen de la Migración Internacional: Audiencia informal interactiva de múltiples partes interesadas, lunes 16 de mayo de 2022, Nota conceptual y programa, en <https://www.un.org/pga/76/wp-content/uploads/sites/101/2022/05/IMRF-Multi-stakeholder-Hearing-Programme-FINAL-FOR-CIRCULATION-16-May.pdf>.

⁶⁰ Foro de Examen de la Migración Internacional 2022: Audiencia informal interactiva de múltiples partes interesadas, lunes 16 de mayo de 2022, Informe resumido, en <https://migrationnetwork.un.org/resources/summary-report-imrf-informal-interactive-multi-stakeholder-hearing>.

⁶¹ S. E. Sr. Abdulla Shahid, Presidente de la 76ª sesión de la Asamblea General de la ONU, en la conferencia de prensa informativa del mediodía, 20 de mayo de 2022, en la conferencia <https://www.un.org/pga/76/2022/05/21/pga-iom-dg-press-conference/>.

Tabla 4:
Agenda del IMRF.

	FECHA	MAÑANA	TARDE
	Lunes 16 de mayo	Audiencia informal interactiva de múltiples partes interesadas	
IMRF día 1	Martes 17 de mayo	Mesa redonda 1	Mesa redonda 2
IMRF day 2	Wednesday 18 May	Mesa redonda 3	Debate de políticas
		Mesa redonda 4	
IMRF día 3	Jueves 19 de mayo	Plenario – Segmento de apertura; Debate general	Plenario – Debate general
IMRF día 4	Viernes 20 de mayo	Plenario – Debate general	Plenario – Debate general; Segmento de clausura

sus reflexiones sobre la audiencia. Esta fue una iniciativa bienvenida como un enfoque para enfatizar estos principios rectores del GCM y debería institucionalizarse en futuras sesiones, no solo para la audiencia de múltiples partes interesadas, sino también para las sesiones principales del IMRF y también en el trabajo preparatorio a nivel regional y nacional.

Dada la amplitud de la categoría de «partes interesadas» y la diversidad, incluidos el enfoque, la política y la experiencia, de cada tipo de parte interesada, no hay soluciones fáciles o concisas para su participación significativa en el IMRF. Pero ese desafío no debe impedir los esfuerzos innovadores en futuras revisiones. Del mismo modo, aunque es positivo que se haya invitado a un representante de la sociedad civil a presentar un resumen de la audiencia de múltiples partes interesadas en la sesión plenaria del IMRF, ninguna persona puede cubrir completamente todas las perspectivas de la sociedad civil o de las partes interesadas en general (al igual que ninguna persona podría cubrir completamente todas las perspectivas de los Estados miembros). Elana Wong, hablando como representante de personas migrantes, luego planteó esto en su declaración en el segmento de apertura de la sesión plenaria del IMRF: «... el hecho de que esté sentada aquí como la voz única de personas migrantes, y que los espacios de personas migrantes esta semana hayan sido tan limitados, es una injusticia no solo para nuestra comunidad y todos aquellos que trabajan incansablemente para garantizar que todas las personas migrantes, independientemente de su estado, puedan llevar una vida segura y digna, sino para todos nosotros aquí, trabajando juntos para el logro exitoso del GCM».⁶²

La separación de la audiencia de múltiples partes interesadas del IMRF refuerza una división entre los Estados Miembros y otras partes interesadas que está en desacuerdo con el principio rector del GCM sobre un enfoque de toda la sociedad. Si bien el IMRF es la principal plataforma intergubernamental para que los Estados Miembros discutan la implementación del GCM, es beneficioso integrar mejor más espacio para otras partes interesadas en todo el Foro, además de un espacio que es principalmente para las partes interesadas. A pesar de las limitaciones del formato, vale la pena compartir incluso esta breve imagen en un espacio al que se invita a los Estados Miembros. Se debe reflexionar más, incluida una

participación más directa de las partes interesadas, sobre el formato de la audiencia. Como señaló el PAG en la apertura del Debate General del IMRF: «Mis queridos amigos, me complace dar la bienvenida entre nosotros a muchos migrantes, que se cuentan entre las muchas y diversas partes interesadas presentes a lo largo de este proceso. Usted ha desempeñado un papel fundamental en la configuración del Foro, y su presencia esta semana enriquece y profundiza nuestros intercambios.»⁶³

4.2 DISCUSIONES DEL IMRF

«Pongamos nuestras miras en alto para este primer IMRF y fortalezcamos nuestro compromiso de hacer que la migración funcione para todos.» Red de las Naciones Unidas sobre las observaciones finales del Coordinador de Migración en el lanzamiento del informe del Secretario General.⁶⁴

La agenda del IMRF se abrió con una serie de Mesas Redondas que alimentaron un Debate de Políticas y luego, durante los días tercero y cuarto del foro, hubo un Debate General en plenario con la DP adoptada durante el segmento de cierre (tabla 4). El tiempo asignado era tan limitado que dos de las mesas redondas, las sesiones centradas en la revisión de todos los objetivos del Pacto Mundial tuvieron que llevarse a cabo en paralelo. Está fuera del alcance de este documento proporcionar un análisis o comentario sobre la sustancia de estas discusiones, centrándose en cambio en aprender del formato y el proceso, pero algunos de los puntos clave de estos se capturan en el Informe resumido del IMRF del PAG.⁶⁵

4.2.1 Las mesas redondas sobre los objetivos del Pacto Mundial

El IMRF convocó cuatro mesas redondas interactivas de múltiples partes interesadas que cubrieron los 23 objetivos del GCM en grupos de cinco a siete (ver tabla 1). Si bien es necesario en la práctica tener una forma de cubrir tanto en el día y medio asignado (ver Un texto extenso, arriba), este enfoque inicial

⁶² Declaración de Elana Wong, Global Focal Point, Migration Youth & Children Platform, Major Group for Children and Youth, Migrant representative, Plenario del Foro de Examen de la Migración Internacional, 19 de mayo de 2022, en <https://www.un.org/pga/76/2022/05/19/opening-of-the-international-migration-review-forum/>.

⁶³ Apertura del Foro de Examen de la Migración Internacional, Palabras de S.E. Sr. Abdulla Shahid, Presidente de la 76ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 19 de mayo de 2022, en <https://www.un.org/PAG/76/2022/05/19/opening-of-the-international-migration-review-forum/>.

⁶⁴ En https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/docs/coordinator_remarks_-_sgr_briefing_-_16_february_-_copy.pdf.

⁶⁵ Resúmenes del Pleno, Mesas Redondas y Debate Político, en <https://www.un.org/pga/76/wp-content/uploads/sites/101/2022/06/IMRF-final-summary-report.pdf>.

establecido en la resolución de modalidades de IMRF tiene varias limitaciones.⁶⁶ Aunque algunos de los objetivos están estrechamente asociados, ninguno de los grupos es completamente coherentes. Tampoco los objetivos han recibido niveles similares de atención por parte de los Estados durante los cuatro años transcurridos desde la adopción del Pacto Mundial. Esto puede deberse a la falta de voluntad política, a limitaciones de recursos o simplemente a que un objetivo es menos pertinente para la situación geográfica de un Estado o las situaciones migratorias en ese país o subregión. Además, la división de objetivos entre los grupos temáticos impide la discusión de algunas conexiones e interrelaciones entre los objetivos y del marco general y la visión de 360 grados del GCM, en particular los principios rectores transversales.

Las Mesas Redondas, cada una copresidida por dos Estados con diferentes entidades de las Naciones Unidas que trabajan en apoyo (tabla 5), estaban destinadas a ser de naturaleza «interactiva, basada en la evidencia y orientada a la acción, con la participación de todas las partes interesadas relevantes»⁶⁷ y ofrecer «espacio para la discusión» para revisar el progreso en la implementación de todos los objetivos y principios rectores del Pacto Mundial, a todos los niveles.⁶⁸ El formato elegido para las Mesas Redondas vio los comentarios de apertura de los copresidentes, luego los oradores principales seguidos de un breve panel con unos cinco oradores. Cada Mesa Redonda vio a uno o dos panelistas de Estados con representantes de OSC, sindicatos, otras partes interesadas o de agencias de la ONU que integran el resto del panel. Las partes interesadas no gubernamentales y los actores de la ONU también participaron como oradores principales y/o moderadores de los paneles y la discusión interactiva.⁶⁹ La resolución de modalidades enfatizó que debería haber un espacio adecuado en cada uno para la participación de las partes interesadas no gubernamentales.⁷⁰ En la práctica, la discusión interactiva que siguió a los paneles a menudo fue más corta de lo programado en el programa, lo que limitó el número de intervenciones posibles. Las discusiones interactivas estuvieron dominadas por los Estados, pero solo a una o dos OSC se les permitió la palabra, entre otras partes interesadas, en cada Mesa Redonda (ver listas de oradores en el Anexo 2). Al igual que con todos los procesos de la ONU, y necesarios por el nivel de compromiso, estas intervenciones fueron limitadas en el tiempo.⁷¹ La lista de oradores seleccionados de las agencias de la ONU y las partes interesadas para las Mesas Redondas y el Debate de Políticas se puso a disposición en línea, aunque los límites de tiempo no permitieron que todos los elegidos hablaran en la sesión designada.⁷²

⁶⁶ Doc ONU. A/RES/73/326, párrs. 18 (a) 21.

⁶⁷ Doc ONU. A/RES/73/326, párr. 24 (a).

⁶⁸ Doc ONU. A/RES/73/326, párr. 21 (a).

⁶⁹ Los programas de mesa redonda están disponibles en <https://www.un.org/pga/76/event/international-migration-review-forum/>.

⁷⁰ Doc ONU. A/RES/73/326, párr. 21 (d).

⁷¹ El tiempo permitido es de tres minutos para las delegaciones individuales y de cinco minutos para las declaraciones formuladas en nombre de un grupo de Estados.

⁷² Véase <https://www.un.org/pga/76/wp-content/uploads/sites/101/2022/05/IMRF-Pre-Selected-Speakers-from-Stakeholders-for-RT-and-PD-FINAL-FOR-CIRCULATION-1.pdf>.

Las intervenciones proporcionaron cierta información y reflexiones sobre el trabajo de los Estados en diferentes objetivos, que podrían servir potencialmente como base para la participación y una mayor incidencia por parte de la sociedad civil. En algunos casos, hubo compromisos claros y que podrían ser monitoreados; por ejemplo, en la Mesa Redonda 4, los Estados Unidos respondieron en su intervención a una crítica expresada por un orador de la sociedad civil del Grupo Principal de las Naciones Unidas para la Infancia y la Juventud (UNMGCY, por sus siglas en inglés) en la sesión sobre los nacionales migrantes de países en desarrollo, aquellos directamente afectados por las discusiones y decisiones del IMRF, que no pudieron participar en el foro debido a que no pudieron programar citas para visas. Como país anfitrión, el delegado de EE. UU. declaró que el IMRF se habría considerado un asunto urgente que debería agilizar la solicitud de visado y se comprometió a trabajar con la sociedad civil en materia de accesibilidad, un compromiso que puede depender de las elecciones, dadas las posiciones divergentes sobre el GCM de las diferentes administraciones.

Tabla 5:

Copresidentes estatales de las Mesas Redondas de la IMRF.

Mesa redonda	Objetivos del GCM (ver tabla 1)	Estado Copresidentes	Entidades asociadas de la ONU *
1	2, 5, 6, 12, 18	Egipto y Alemania	OIT, PNUD
2	4, 8, 9, 10, 11, 13, 21	Ecuador y Tayikistán	OIM, UNODC OIM, UNODC
3	14, 15, 16, 19, 20, 22	Portugal y Tailandia	OMS, UNMGCY, CGLU
4	1, 3, 7, 17, 23	Azerbaiyán y Marruecos	ACNUDH, DAES

* junto con la Secretaría de la Red de las Naciones Unidas sobre Migración

4.2.2 El debate de políticas

Según lo dispuesto en la resolución de modalidades del IMRF, el Director General de la OIM, como Coordinador de la Red de Migración de la ONU, facilitó un Debate de Políticas en la tarde del segundo día del IMRF.⁷³ El pensamiento detrás del Debate de Políticas fue proporcionar un espacio para centrarse en los desafíos en la implementación del Pacto Mundial, incluidos sus vínculos con la Agenda 2030, los problemas emergentes relacionados con la migración, así como el mecanismo de creación de capacidades. En la práctica, las mesas redondas ya habían abordado asuntos de implementación, vínculos con el desarrollo sostenible y asuntos emergentes como la pandemia de COVID-19. Como un nuevo elemento en un nuevo procedimiento, la Red de las Naciones Unidas sobre Migración organizó un Diálogo un mes antes del Debate de Políticas para apoyar a los Estados Miembros y otras partes interesadas relevantes en sus preparativos. Se pretendía que fuera un espacio en el que pudieran identificar y debatir temas de comunicación

⁷³ A/RES/73/326, párr. 23.

contemporáneos y emergentes y, de esta manera, informar la nota de antecedentes para el Debate de Políticas en sí.⁷⁴

Al igual que las Mesas Redondas, se suponía que el Debate Político sería interactivo, basado en evidencia y orientado a la acción, con la participación de todas las partes interesadas relevantes.⁷⁵ La sección de apertura escuchó presentaciones de los resúmenes técnicos de las Mesas Redondas, dos de las cuales acababan de tener lugar esa mañana. El Coordinador de la Red de la ONU proporcionó un breve encuadre antes de entregarlo a un panel compuesto por un académico, un alcalde y un activista juvenil, y luego facilitó una discusión interactiva.⁷⁶ No había una lista establecida de oradores y se pidió a las delegaciones (estatales) que quisieran hacer uso de la palabra que lo indicaran presionando sus micrófonos. Una parte interesada preseleccionada y un orador de la organización intergubernamental (OIG) recibieron tiempo después de algunas intervenciones estatales. En total, 16 Estados, un observador, cuatro partes interesadas y tres OIG realizaron intervenciones durante el Debate sobre Políticas (véase la lista de oradores en el Anexo 3). Una cuarta OIG proporcionó el comentario de cierre. Las intervenciones fueron cortas, pero algunos Estados superaron sus buenas prácticas, desafíos clave u objetivos futuros.

En la concepción del Debate Político, se sugirió que «también considerará una posible orientación para que el sistema de las Naciones Unidas fortalezca sus esfuerzos para mejorar la eficacia y la coherencia en todo el sistema y para apoyar a los Estados Miembros en la implementación del Pacto Mundial».⁷⁷ Sin embargo, hubo poco compromiso con este elemento en las intervenciones estatales.

El formato de Debate Político demostró ser un cambio útil en comparación con las Mesas Redondas y el Debate General, ofreciendo un espacio para establecer conexiones entre los objetivos (más allá del enfoque de agrupación actual) y reflexionar sobre la aplicación de esos objetivos a los desarrollos recientes. El precedente de las intervenciones de las partes interesadas y las OIG entre las de los Estados es muy valioso y debe mantenerse en el Debate de Políticas e, idealmente, expandirse a lo largo del IMRF. También sería valioso explorar otros enfoques del Debate de Políticas que pudieran aportar otras perspectivas, incluso desde una diversidad de partes interesadas, tal vez adoptando una perspectiva más regional, especialmente porque el trabajo preparatorio regional para el IMRF no se reflejó bien en este primer foro.

4.2.3 El debate general

Al abrir el Debate General en el foro inaugural, el PAG instó a las delegaciones a «dar forma a un régimen migratorio global que sea justo y humano. Uno que nos beneficie a todos en este planeta, a toda la humanidad en movilidad.»⁷⁸ El segmento de apertura escuchó al PAG, al SG de la ONU y al Director/Coordinador de la OIM de la Red de la ONU, así como a un representante de personas migrantes de la UNMGCY y al representante de la sociedad civil invitado a presentar un resumen de la audiencia informal interactiva de múltiples partes interesadas.⁷⁹

Compuesto por la mitad del IMRF, el Debate General vio declaraciones de 109 Estados y otras tres declaraciones conjuntas en nombre de varios Estados, seguidas por algunos observadores (véase la lista de oradores en el Anexo 4). Sin embargo, ninguna OSC tuvo la oportunidad de hablar. Los Estados tomaron la palabra en un orden jerárquico de la antigüedad del orador, probablemente con cierta flexibilidad en cuanto a su disponibilidad, con un Jefe de Gobierno, 20 Ministros, 27 Viceministros y otros representantes gubernamentales de alto nivel que se dirigieron al debate, así como embajadores de la ONU y otros. Muchas delegaciones incluyeron representantes de los ministerios pertinentes de la capital y al menos uno incluyó en su delegación a representantes de algunos de los grupos de interés: la delegación de Canadá incluyó a un migrante y un académico, entre otros. El nivel de asistencia es una demostración positiva del compromiso del Estado con el IMRF y el GCM.

La mayoría (11 de 17) de los Estados no adherentes, aquellos que habían votado en contra o se habían abstenido en la votación de la Asamblea General de 2018 sobre el Pacto Mundial, hablaron durante el Debate General del IMRF. Uno de ellos, Chile, también pronunció una de las tres declaraciones conjuntas al debate, de los Países Miembros de la Conferencia Sudamericana sobre Migración (CSM).⁸⁰ También hubo declaraciones conjuntas de El Salvador en nombre de la Conferencia Regional sobre Migración, e Indonesia en nombre de los Campeones del GCM.

Las intervenciones de muchos Estados demostraron cómo este proceso podría ser relevante para el trabajo por los derechos de personas migrantes. Por ejemplo, afirma:

- *Enmarcado contrapuesto que ve el valor de personas migrantes principalmente en términos de beneficio económico potencial:* «No puede haber un compromiso con la dignidad de la humanidad. No es un producto comercial que se pueda comercializar en el altar de la conveniencia económica o en nombre de las buenas

⁷⁴ Migration Dialogue Preparing for the IMRF Policy Debate Agenda and guidance questions, 19 de abril de 2022, en https://migrationnetwork.un.org/system/files/resources_files/Migration%20Dialogue%20-%20IMRF%20Policy%20Debate%20-%20preliminary%20agenda.pdf.

⁷⁵ A/RES/73/326, párr. 24 (a).

⁷⁶ Ver Nota Conceptual y Agenda, en <https://www.un.org/PAG/76/wp-content/uploads/sites/101/2022/05/IMRF-Policy-Debate-Programme-1.pdf>.

⁷⁷ A/RES/73/326, párr. 23.

⁷⁸ En <https://www.un.org/pga/76/2022/05/19/opening-of-the-international-migration-review-forum/>.

⁷⁹ Programa disponible en <https://www.un.org/pga/76/wp-content/uploads/sites/101/2022/05/IMRF-Plenary-Programme-1.pdf>.

⁸⁰ Argentina; Bolivia; Brasil; Chile; Colombia; Ecuador; Guyana; Paraguay; Perú; Surinam; Uruguay; y Venezuela.

relaciones internacionales. Personas migrantes no deben considerarse una actividad benéfica.» Sri Lanka.⁸¹

- *Planteó violaciones de los derechos de personas migrantes, llamando a Estados y actores específicos:* «Incluso observamos amenazas sistemáticas e intencionales, incluso contra la vida de personas migrantes. Por ejemplo, los retrocesos de Grecia en el Egeo y el maltrato en la frontera causaron la pérdida de muchas vidas. También es molesto ver la participación de FRONTEX en estos actos. Nada puede justificar esto.» Turquía.⁸²
- *Promovió un enfoque basado en los derechos humanos:* «Los Países Miembros del CSM condenan todos los actos de xenofobia, discriminación y racismo, así como el trato utilitario de personas migrantes, independientemente de su estatus migratorio, rechazando cualquier intento de criminalizar la migración irregular.» Declaración conjunta de los Países Miembros de la Conferencia Sudamericana sobre Migración.⁸³
- «En beneficio de todos, la sensibilidad de género es y sigue siendo un principio rector. Necesitamos políticas que tengan en cuenta las asuntos de género, es decir, que garanticen que las mujeres y las niñas en toda su diversidad tengan derechos, recursos e igual representación en la configuración de la migración». Alemania.⁸⁴
- *Buenas prácticas compartidas:* «El trauma del COVID-19 nos demostró a todos que es necesario proteger a personas migrantes a través de medidas de gobernanza fronteriza basadas en los derechos humanos. Por lo tanto, debemos asegurarnos de que, en la medida de lo posible, otorguemos a personas migrantes los mismos derechos que tienen los nacionales. Es un asunto de justicia social y es un asunto ético. Esta es una de las mejores formas de fomentar la integración de personas migrantes y garantizar que contribuyan al desarrollo del país de origen y del país de destino. En Senegal, no, es decir, no se hace ninguna diferencia entre personas migrantes y nacionales en términos de acceso a la atención médica y la educación». Senegal.⁸⁵

Aunque algunas de las declaraciones fueron muy generales, muchos Estados mencionaron desarrollos y planes que proporcionarían oportunidades para el monitoreo y la incidencia de la sociedad civil. Si bien es menos positivo, también es instructivo para la incidencia de los derechos humanos escuchar las declaraciones que buscan limitar la realización de los derechos humanos de personas migrantes.

4.2.4 Eventos Paralelos

El IMRF organizó eventos paralelos en persona en Nueva York (aunque a menudo incluyen participación virtual y/o modalidades híbridas) o completamente virtuales. Esto abrió oportunidades para una participación diversa, incluidos aquellos que no pudieron asistir a la sesión por razones presupuestarias, de visado u otras. Sin embargo, la información sobre la solicitud para organizar un evento paralelo y cuántos se permitirían era confusa, ya que los organizadores informaron de dificultades para reservar salas para sus eventos y restricciones en el acceso de las partes interesadas a los lugares del edificio donde se celebraban los eventos. No obstante, hubo 45 eventos paralelos virtuales y 20 presenciales programados durante el IMRF, organizados por gobiernos, organizaciones internacionales, la sociedad civil y otras partes interesadas.⁸⁶

4.3 RESULTADOS DE IMRF

4.3.1 La adopción de la DP

Las negociaciones de la DP se habían llevado a cabo bajo la premisa de que se adoptaría por consenso, con todos los compromisos que ello requiere. Sin embargo, en el segmento de cierre del IMRF, cuando se trataba de la adopción de la DP, se requirieron algunos votos. Etiopía se opuso a la inclusión de una frase en particular en relación con los impulsores de la migración y su opinión de que sus objeciones no se habían abordado adecuadamente durante las negociaciones. Su enmienda para eliminar la referencia a «inundaciones, escasez de agua» en el párrafo 12 del borrador de la DP fue rechazado en una votación.⁸⁷ Después de esto, convocaron una votación sobre ese párrafo y fueron el único Estado que votó para rechazarlo.⁸⁸ (Ver los registros de votación en el Anexo 5). A continuación, el Foro aprobó el proyecto de resolución (la DP) sin votación, por consenso.⁸⁹

Después de esto, 25 Estados (y la Santa Sede, que tiene estatus de observador en la ONU) explicaron sus posiciones sobre la DP en declaraciones conocidas como «explicación de voto después de la votación» (ver lista en el Anexo 4). Esto incluyó a Grecia, hablando en nombre de sí misma y a otros

⁸¹ Cita de la declaración de Excmo. Mohan Pieris, Embajador y Representante Permanente de Sri Lanka ante las Naciones Unidas, tal como se entregó; declaración escrita disponible en <https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/Sri%20Lanka%20Plenary%20Statement.pdf>.

⁸² Declaración del Excmo. Sr. Mevlüt C avus og lu Ministro de Asuntos Exteriores de la República de Turquía; declaración escrita disponible en <https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/Turkey%20Plenary%20Statement.pdf>.

⁸³ Declaración pronunciada por el Embajador Rodrigo Donoso, Director General de Asuntos Consulares, Inmigración y Chilenos en el Exterior, Chile, Presidencia Pro-Tempore del MSC; traducida del español – declaración escrita disponible en <https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/Chile%20Plenary%20Statement.pdf>.

⁸⁴ Extracto disponible en <https://new-york-un.diplo.de/un-en/-/2532274>.

⁸⁵ Declaración del Sr. Moïse Diardiégane Sarr, Secretario de Estado para los senegaleses en el extranjero; traducida del francés – declaración escrita disponible en <https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/Senegal%20Plenary%20Statement.pdf>.

⁸⁶ Para obtener listas de eventos paralelos, consulte <https://migrationnetwork.un.org/in-person-side-events> y <https://migrationnetwork.un.org/virtual-imrf-side-events>.

⁸⁷ Votación 5 a favor y 91 en contra, con 29 abstenciones.

⁸⁸ También hubo 16 abstenciones.

⁸⁹ Doc ONU. A/AC.293/2022/L.1. El consenso celebrado cuando la DP fue respaldado posteriormente en la Asamblea General de la ONU el 7 de junio de 2022, véase el doc. de la ONU. A/RES/76/266, con 10 Estados, la mayoría de los cuales no han respaldado el Pacto Mundial, ingresando nuevamente explicaciones de posición, ver doc. de la ONU.

seis Estados europeos,⁹⁰ y Portugal en nombre de sí mismo, Finlandia e Irlanda, lo que demuestra la división dentro del bloque de la UE. En algunas de estas intervenciones, las delegaciones reafirmaron su posición sobre el Pacto Mundial y, por lo tanto, sobre la DP y algunos de sus asuntos clave sobre la migración o las preocupaciones más amplias sobre los derechos: por ejemplo, varias delegaciones afirmaron, y otras criticaron, el lenguaje en la DP de «formas múltiples e interseccionales de discriminación», que también está en el Pacto Mundial entre muchos otros textos negociados. Varios Estados dieron explicaciones en las que afirmaron el texto adoptado y que habrían preferido una posición más fuerte sobre los derechos. El proceso de adopción, incluidos los votos, llevó a la sesión más de una hora sobre el tiempo programado.

En sus declaraciones, Canadá y Colombia hicieron referencia específica, respectivamente, a la necesidad de que la implementación del GCM sea sensible al género y sensible a niñas y niños. Estas declaraciones buscaron llamar la atención sobre cómo estos principios rectores del GCM atraviesan la implementación y atraviesan el IMRF. Se debe pensar más en cómo apoyar a quienes buscan extraer estos y otros temas en los principios rectores, a lo largo del IMRF, por ejemplo, a través de la presentación de informes.

El PAG cerró el IMRF con agradecimiento a todos los participantes y señalando: «Estoy especialmente agradecido por la participación de los propios migrantes. Sus perspectivas deben estar siempre en el centro de las discusiones que conciernen a su futuro y bienestar».⁹¹

4.3.2 Los compromisos

La iniciativa de compromiso buscaba alentar a los Estados Miembros u otras partes interesadas a comprometerse a avanzar en la implementación del GCM de una manera específica y medible a nivel local, regional, nacional o internacional. La Red de las Naciones Unidas sobre Migración alentó particularmente las promesas conjuntas que fomentan la cooperación, dada la naturaleza transfronteriza de la migración.⁹² Algunas de las promesas son muy generales, aunque otras son compromisos técnicos, legislativos, políticos o financieros más específicos, y proporcionan puntos para el compromiso y el seguimiento en temas como la regularización y el fin de la detención de inmigrantes niñez. Hasta la fecha, la mayoría de los compromisos han sido hechos, apropiadamente, por los principales responsables: estados (112) y ciudades, municipios y autoridades locales (63). También se han hecho promesas por parte de organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de personas migrantes, académicos e investigadores,

organizaciones del sector privado, parlamentos y otros.⁹³ La DP motiva a los Estados y otras partes interesadas a actualizar sobre el progreso en la implementación de sus compromisos en la reunión plenaria de la AG que se convocará en la segunda mitad de 2024 que considerará el tercer informe del SG sobre el GCM.⁹⁴ Este es un paso pequeño, pero concreto, para ayudar a que los compromisos resulten en un cambio, construyendo no solo para objetivos más ambiciosos, sino para una acción más ambiciosa.

⁹⁰ Declaración en nombre de Dinamarca, Lituania, Malta, Países Bajos, Noruega, Reino Unido y Grecia.

⁹¹ Comentarios de la PAG, Cierre del IMRF, 20 de mayo de 2022, en <https://www.un.org/pga/76/2022/05/20/imrf-closing/>.

⁹² Red de las Naciones Unidas sobre Migración, Foro Internacional de Examen de la Migración, Nota conceptual sobre una iniciativa de promesas de contribuciones, en https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/resources_files/imrf_pledging_note_en.pdf.

⁹³ Datos al 15 de diciembre de 2023, en <https://migrationnetwork.un.org/the-pledging-dashboard>.

⁹⁴ Doc ONU. A/RES/76/266, párr. 77.

5

REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES

«El GCM es multilateralismo en acción. [...] En tiempos como estos es aún más importante fortalecer el multilateralismo y proteger y fortalecer sus mecanismos y herramientas.»

Excmo. Sr. Tobias Lindner, Ministro de Estado del Ministerio Federal de Relaciones Exteriores, Alemania, copresidente de la Mesa Redonda 1, IMRF, 17 de mayo de 2022.

El análisis de la DP o la sustancia de las discusiones en el IMRF está fuera del alcance de este documento (sobre el primero, ver QUNO 2022). Sin embargo, varios elementos del discurso del Estado en el foro inaugural son reveladores tanto para el movimiento político de esta primera revisión como para las posibilidades de futuros IMRF.

Este primer IMRF fue, en varias medidas, un éxito asombroso en un contexto de pandemia y conflicto global y con una comprensión de la toxicidad política generada en torno al GCM en el momento de su adopción (véase, por ejemplo, Cerulus y Schaart 2019), que fue referido durante el IMRF, como por Bélgica, cuyo gobierno federal cayó debido a su respaldo al GCM. Trajo una amplia participación de los Estados y las partes interesadas y un nivel de representación gubernamental de alto nivel que rara vez se ve en un debate de la ONU sobre la migración. Incluyó la adopción de una declaración de consenso sobre el progreso en la implementación del GCM, menos de cuatro años después de su propia adopción duramente impugnada. Acordó una DP que proporcionó nuevas recomendaciones a los Estados y ordenó una nueva actividad de la ONU tanto en el proceso (indicadores para apoyar la implementación) como en el fondo (migrantes desaparecidos y asistencia humanitaria). Generó más de 200 compromisos de acción específica a nivel local, nacional, regional y mundial y, en sus intervenciones, proporcionó una plataforma para los compromisos estatales y el establecimiento de prioridades, generando herramientas adicionales para la incidencia nacional. Proporcionó una plataforma a un pequeño número de personas migrantes, lo que llevó tanto al PAG como al Director General de la OIM/ Coordinador de la Red de la ONU a afirmar que no debería haber nada sobre personas migrantes sin migrantes. Hizo todo esto en el contexto del aumento de la formulación de políticas y el discurso político contra personas migrantes, proporcionando una plataforma para un mensaje alternativo sobre la migración. Dio vida a los procedimientos acordados en la resolución de modalidades y proporcionó un modelo de cómo podría ser este nuevo evento, un modelo del que aprender y mejorar.

A pesar de estos éxitos, hay un margen de mejora significativo y estas reflexiones y recomendaciones pretenden respaldarlo.

Como un proceso dirigido por el Estado, este Estado inevitablemente centrado se preocupa por mostrar tanto los hilos comunes como las distinciones entre ellos, por ejemplo, referencias repetidas, predominantemente por delegaciones del Norte Global, a la obligación de los Estados de readmitir a los nacionales que regresan. Tanto la DP como el IMRF se habrían beneficiado de una mayor preocupación por personas migrantes y sus derechos, por ejemplo, más sobre la implementación de la protección de los derechos laborales de los trabajadores migrantes. Los futuros IMRF y sus declaraciones de resultados deben realizar mejor el enfoque centrado en las personas del GCM si el GCM va a ofrecer resultados para personas migrantes. Esto también debería permitir una mejor cobertura de la diversidad de personas migrantes y situaciones migratorias.

A pesar de la separación de los movimientos migratorios y de refugiados en dos pactos, la guerra rusa en Ucrania, que comenzó poco antes del IMRF, entre otras situaciones, vio a varios Estados plantear la situación de los refugiados durante la revisión inaugural de la implementación del GCM. El impacto de la pandemia de COVID-19 y las medidas de respuesta en personas migrantes y la migración fue un tema recurrente prominente en todo el proceso del IMRF. La migración inducida por el cambio climático es una realidad, y el debate en el IMRF se centró particularmente en el cambio climático como motor de la migración (véase el resumen en Huckstep y Dempster 2022). Estos temas demuestran que los Estados cubrirán los temas más apremiantes para ellos independientemente de cómo se defina la agenda y, para los movimientos migratorios y de refugiados, muchos aspectos están estrechamente entrelazados a nivel político y operativo y, sin un foro multilateral en el que esto se aborde específicamente, continuará existiendo en el IMRF. También muestra el impacto del momento geopolítico específico en los procedimientos y resultados de estos exámenes. Esto no se puede controlar, pero todavía es posible extraer algunas lecciones del primer IMRF para informar el contenido y el proceso para la próxima revisión, así como, con suerte, para fortalecer el compromiso estratégico efectivo de la sociedad civil que aboga por la gobernanza de la migración basada en los derechos humanos.

El IMRF formalizó aún más el debate sobre la migración en la ONU, proporcionando un nuevo foro y procesos asociados para el multilateralismo migratorio basado en los principios de la Carta de la ONU. Esta es una nueva apertura signifi-

cativa para la incidencia de la gobernanza de la migración basada en los derechos humanos. Aunque estaba lejos de ser perfecto, ahora es una oportunidad relevante para ser considerado en las estrategias de incidencia de los derechos humanos de personas migrantes.

Al reflexionar sobre el IMRF, vale la pena considerar qué crítica se debe a las limitaciones del IMRF (lo que se construye a través del GCM y la resolución de modalidades), qué se debe al contexto en el que tuvo lugar (por ejemplo, las restricciones de salud pública), y qué se debe a la falta de voluntad política por parte de los Estados Miembros para entregar más. Las incertidumbres sobre la posibilidad y el procedimiento de un gran evento presencial durante la pandemia afectaron comprensiblemente los plazos para la toma de decisiones y la comunicación. Evidentemente, esto puede y debe mejorarse en la segunda edición, para permitir una comunicación más oportuna y facilitar un compromiso más amplio y efectivo.

Las limitaciones impuestas por la resolución de modalidades, que se espera que se mantenga durante el IMRF de 2026, la reticencia de los Estados a abrirse al escrutinio y la amplitud de los temas que deben cubrirse siguen siendo una barrera para la revisión sustantiva del progreso o la evaluación significativa de los desafíos. Será interesante ver cómo el cambio para alentar la presentación de revisiones nacionales voluntarias del GCM antes del IMRF, en lugar de los Exámenes regionales, puede marcar la diferencia. Si ese cambio aún no permite un mayor elemento de revisión en el segundo IMRF, entonces se debe considerar la revisión de las modalidades para permitir esto.

Otro desafío es hacer coincidir la realidad de cambiar la dinámica de la migración con la rigidez de trabajar con modalidades preestablecidas. Aunque las modalidades designaron la sesión de debate de políticas para centrarse en «asuntos contemporáneos y emergentes relacionadas con la migración»⁹⁵ y, como se describió anteriormente, los Estados estaban abiertos a plantear una serie de desarrollos, no había espacio para una discusión técnica detallada de una manera que capturara las lecciones aprendidas, por ejemplo, para guiar la práctica basada en los derechos y centrada en personas migrantes en futuras epidemias y pandemias. Los Estados miembros podrían haber utilizado el espacio de manera más efectiva, por ejemplo, la DP podría haberse utilizado para crear espacios adicionales para el diálogo entre los Estados y las partes interesadas sobre temas que necesitan formatos más técnicos y discursivos que los permitidos por el IMRF.

Existe la oportunidad y la necesidad de mejorar la coherencia entre el IMRF y otros procesos de la ONU relevantes para la gestión (véase también, Yildiz 2022). Si estas interconexiones se pueden fortalecer para crear una arquitectura de la ONU más cohesionada sobre la migración, entonces se puede reducir la expectativa de que el IMRF pueda y deba cubrir todo en detalle y se pueden optimizar los diversos espacios de discusión. Una mayor coherencia incluiría garantizar que no se utilicen diferentes foros para debilitar las leyes y normas

existentes. Esto requiere una mayor coherencia del sistema de las Naciones Unidas, que la Red de las Naciones Unidas sobre Migración tiene la intención de ayudar a producir y puede apoyar mejor si se cuenta con recursos efectivos. La coherencia también puede ser respaldada por la coherencia en las posiciones de los Estados Miembros en diferentes organismos y una mejor comprensión del panorama multilateral y cómo utilizar diferentes procesos para reforzar entre sí, reduciendo la duplicación y la carga de trabajo en las misiones. Esto también podría beneficiarse de estrategias efectivas de la sociedad civil para llevar adelante los problemas a través de los diferentes organismos, aunque se necesitan recursos adecuados para proporcionar la capacidad de la sociedad civil para participar de manera efectiva en múltiples procesos interconectados de la ONU.

A medida que el proceso madure, será necesaria una mayor comprensión de su lugar dentro de una arquitectura multilateral más amplia para hacer el mejor uso del nuevo Foro. El enfoque en el GCM en el Diálogo Internacional sobre Migración de la OIM, la transmisión del informe del IMRF al Foro Político de Alto Nivel sobre el desarrollo sostenible y las referencias a los resultados del IMRF en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU son indicativos de que se están tomando medidas iniciales para entrelazar mejor esto.⁹⁶ La entrega de promesas espejo (promesas conectadas hechas tanto en el IMRF como en el Foro Mundial sobre Refugiados (GRF, por sus siglas en inglés)) muestra que la comprensión de los Estados sobre el potencial para la interacción que se refuerza mutuamente entre los procesos ya se está desarrollando.

Entender el IMRF como un proceso más amplio más allá de los cuatro días en Nueva York mitiga el desafío de muchos temas y no hay suficiente espacio para todas las voces. El enfoque se puede resumir como «proceso amplio, no evento único» y se evidencia por el número de puntos de entrada que la Red de la ONU y los cofacilitadores de la DP crearon antes del IMRF. Esto abarcó desde las aperturas para la entrada al informe del SG, a través de los nueve Diálogos del IMRF, hasta las nueve horas de espacio virtual en el cabildo durante las negociaciones de la DP. Todas estas oportunidades eran virtuales y no requerían un estado organizativo específico para que las partes interesadas se unieran. Hubo interpretación para algunos de estos eventos y algunas decisiones de programación basadas en el acceso electrónico para aquellos en varias zonas horarias. Todavía surgieron desafíos para la participación de la sociedad civil, incluida la puntualidad de la información, la accesibilidad lingüística y, de manera significativa, la capacidad.

⁹⁶ Véase, por ejemplo, la nota conceptual y la agenda para el evento paralelo de la Red de las Naciones Unidas sobre Migración en el evento paralelo del FPAN de 2022 «Actioning the commitments of the International Migration Review Forum (IMRF) progress declaration to advance the full implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development», en https://migrationnetwork.un.org/system/files/event_files/2022%20HLPF%20Side%20Event_DRAFT%20Concept%20Note_13%20July_clean.pdf.

⁹⁵ Doc ONU. A/RES/73/326, párr. 23.

Hay algunas correcciones de procedimiento sencillas que pueden ayudar a mejorar la accesibilidad al proceso en su conjunto en el futuro, tanto el modelo del primer IMRF como un contexto (con suerte) libre de pandemia facilitarán las del próximo IMRF. Quizás más interesante es la capacidad y la comprensión. El acceso democratizado requiere buenos flujos y modalidades de información sin criterios o procesos de registro restrictivos (incluidas las restricciones de visado), pero también requiere recursos y desarrollo de capacidades para que la sociedad civil mejore la participación y pase de la presencia a la participación efectiva.

Como era de esperar, en un tema tan amplio como la migración, la sociedad civil también es amplia: hay una variedad de redes geográficas y temáticas, coaliciones y organismos paraguas, así como organizaciones individuales, todas con diferentes niveles de acceso y estrategias de participación. Facilitación de la participación de la amplitud de la sociedad civil migratoria es fundamental, con recursos adecuados para la incidencia estratégica, incluso a nivel mundial. La asignación de recursos cubre tanto los recursos financieros como el conocimiento para apoyar la evaluación del papel potencial del IMRF en las estrategias de incidencia y la orientación para involucrar a quienes lo incluyen en sus estrategias. Un acceso más democratizado de la sociedad civil valora el compromiso efectivo sobre el compromiso eficiente. Una gama de insumos enfocados que proporcionan especificidad y profundidad son más útiles para un proceso que un solo insumo o un número muy limitado de insumos que representan nominalmente a la totalidad de un grupo de partes interesadas. El IMRF como evento de proceso amplio y no pecaminoso corre el riesgo de convertirse en un arma de doble filo: la diversidad de espacios con los que involucrarse apoya el acceso democratizado, pero el número requiere más trabajo para evaluar dónde se utilizan mejor los recursos limitados. Este no es un argumento en contra de construir sobre el modelo de IMRF como un proceso amplio, sino que es un llamado a obtener más información y apoyo para permitir que las organizaciones aprendan sobre estas diferentes opciones, se involucren donde sea más efectivo para que lo hagan, sigan los desarrollos en otros espacios y fortalezcan y diversifiquen el grupo de la sociedad civil del GCM.

Este es un proceso joven y en evolución. El primer proceso de IMRF ha proporcionado un modelo útil y una prueba de las modalidades prescritas, pero hay espacio y oportunidad para mejorar, así como la posibilidad de revisar las modalidades después del IMRF de 2026. El próximo IMRF deberá incorporar la revisión del progreso en las acciones y compromisos en la DP además del propio GCM, incluso potencialmente a través de una mayor atención a los Exámenes Nacionales Voluntarios del GCM. Queda mucho por hacer para aprovechar su potencial y trabajar juntos hacia objetivos más ambiciosos.

5.0.1 Reflexiones sobre el IMRF para la incidencia de los derechos de personas migrantes

Aunque siguen existiendo desafíos, el IMRF y sus procesos durante los cuatro días en Nueva York presentan una nueva y valiosa oportunidad para la incidencia nacional, regional

y global de los derechos humanos de personas migrantes a través de un conjunto de puntos de entrada adicionales que incluyen compromisos y un resultado negociado, que puede hacer recomendaciones a los Estados y ordenar la actividad de la ONU sobre migración. Sin embargo, también presenta desafíos para seguir la gama de actividades, evaluar su posible impacto y considerar la mejor manera de utilizar los recursos limitados. El IMRF en sí mismo ofrece algunas oportunidades valiosas para la incidencia de la sociedad civil sin acreditación, costos o viajes, ya que se puede ver en línea en vivo o más adelante. Aunque no todos los Estados hacen intervenciones, y no todos comparten compromisos, muchos mencionan el desarrollo o los planes que pueden ser monitoreados por las OSC nacionales, proporcionando puntos para la participación y la incidencia (Yildiz 2022; Cornelisse y Reneman 2022). El acceso a una lista de las intervenciones ayudaría con esto, al igual que el acceso a las versiones escritas de las declaraciones, muchas de las cuales, al menos para el debate general, están disponibles en línea.⁹⁷

Al igual que con todos los eventos y procesos dirigidos por los Estados, lo que los Estados hacen y dicen tiene el mayor peso y la incidencia efectiva necesariamente incluirá el compromiso con los Estados Miembros. Al igual que con las negociaciones del Pacto Mundial, apoyar y comprometerse con agrupaciones interregionales de Estados Miembros basadas en temas puede ser un enfoque estratégico eficaz. El número significativo de eventos en línea e híbridos organizados por la Red de la ONU brinda algunas oportunidades para intentar establecer contactos y relaciones con los Estados Miembros sin necesidad de acceder a ciudades o espacios particulares de la ONU. Del mismo modo, el uso del compromiso existente con otros eventos y entidades de la ONU que discuten la migración (por ejemplo, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, la Conferencia Internacional del Trabajo, la Asamblea Mundial de la Salud, así como eventos a nivel regional) podría permitir cierto impacto sin la asistencia al propio IMRF sin aumentar los costos.

Sin embargo, para capitalizar estas oportunidades, existe una importante necesidad de aumentar los recursos tanto para las OSC que buscan participar como para las organizaciones que pueden ayudar a apoyar e informar la participación a través de sesiones informativas, actualizaciones en varios idiomas y seminarios web de capacitación o intercambio de información desde el principio del proceso para ayudar a informar la planificación estratégica y la participación.

5.1 RECOMENDACIONES CLAVE PARA EL IMRF 2026 Y MÁS ALLÁ

Reimaginar el IMRF como un elemento de la arquitectura más amplia de la ONU sobre gobernanza de la migración y derechos de personas migrantes para crear coherencia en el trabajo en todos los procesos y entidades relevantes de

⁹⁷ Por ejemplo, la mayoría de las intervenciones de los Estados miembros en el Debate General están disponibles en <https://migration.network.un.org/international-migration-review-forum-2022#>.

la ONU y ampliar y profundizar aún más el compromiso de todos los grupos de partes interesadas.

Aprovechar las buenas prácticas para facilitar la participación, mejorando esto siempre que sea posible, incluyendo:

- mantener y ampliar aún más la práctica de la acreditación más allá del ECOSOC, garantizando la posibilidad de acceso para las organizaciones que no participan en procesos anteriores;
- garantizar que las prácticas restrictivas resultantes de las medidas de salud pública no establezcan un precedente y vuelvan, por ejemplo, a permitir el acceso de las partes interesadas al lanzamiento del informe del SG;
- proporcionar el calendario de eventos y momentos clave (como las fechas de registro) con la mayor antelación posible;
- replicar la hoja de ruta para las negociaciones de DP (mantener los cabildos de múltiples partes interesadas con los cofacilitadores) y proporcionar esto con la mayor antelación posible;
- trabajar con los EE. UU. para cumplir con su compromiso de apoyar las solicitudes de visa para la segunda IMRF como nación anfitriona.

Responder al llamado de «nada sobre personas migrantes sin personas migrantes» creando explícitamente un espacio para la participación significativa de personas migrantes y las organizaciones dirigidas por personas migrantes en todo el proceso del IMRF, incluso a través de espacios de oratoria específicos, inclusión en delegaciones e información específica sobre la participación.

Repensar el enfoque del mandato para aprovechar la experiencia de Ginebra en el desarrollo de la DP, consultar con las entidades y misiones pertinentes con sede en Ginebra sobre cómo facilitar un debate útil, por ejemplo, sobre líneas temáticas o sectoriales.

Trabajar con las partes interesadas, en toda su diversidad, sobre cómo hacer que la audiencia de múltiples partes interesadas sea más efectiva, incluso a través de formatos más discursivos, una mayor visibilidad para los Estados Miembros en la sala (para mostrar el nivel de participación y facilitar la creación de redes), y un mejor contenido de transmisión en la propia IMRF.

Proporcionar recursos adecuados a la Red de las Naciones Unidas sobre Migración, incluida su Secretaría, para permitir la organización del IMRF como un proceso amplio y facilitar la participación bien informada de los Estados Miembros y otras partes interesadas, incluso mediante el aprovechamiento de la experiencia de los miembros de la Red de las Naciones Unidas sobre Migración a nivel mundial, regional y nacional.

Continuar permitiendo una discusión más amplia y adicional de todo el GCM y temas seleccionados a través de plataformas como los Diálogos del IMRF; continuar la práctica de espacios de discusión dirigidos por múltiples partes interesadas, considerar la posibilidad de ampliar quién puede proponer y dirigir los Diálogos del IMRF (aprovechando la práctica de diversificar esto en las conversaciones del GCM).

Considerar cómo crear más espacio para la revisión de las prácticas estatales, incluso mediante el uso de reuniones paralelas para escuchar y comentar los exámenes nacionales voluntarios del GCM.

Considerar cómo incorporar mejor los asuntos transversales (incluidas las contenidas explícitamente en los principios rectores), los asuntos emergentes y otros temas como la migración mixta y los impactos de los efectos adversos del cambio climático en personas migrantes. Sin embargo, una inclusión más explícita del espacio para tales asuntos no debe reducir aún más la posibilidad de revisión de la práctica de los Estados.

Promover la práctica de los relatores sobre temas seleccionados para extraer mejor los temas transversales. Esto podría probarse en el próximo IMRF, así como en la segunda ronda de exámenes regionales, a través de la provisión de espacio en el Debate General o un evento paralelo dedicado para escuchar las reflexiones iniciales y a través del espacio en (o anexo a) el informe sobre el IMRF.

Incorporar mejor los resultados y el aprendizaje de los procesos de revisión regional, esto podría incluir uno o más Diálogos del IMRF sobre los resultados de los exámenes regionales y también un espacio dedicado en el IMRF mismo, por ejemplo, inclusión en paneles en las Mesas Redondas, o espacios para hablar para cubrir los exámenes regionales, espacio dedicado para eventos paralelos.

BIBLIOGRAFÍA

Beldjelti, Y. 2023. Mejorar la participación significativa de personas migrantes, las organizaciones de migrantes y los grupos de migrantes organizados en los procesos regionales de revisión de la migración. Briefing Paper — 2023, *Quaker United Nations Office*, at <https://quno.org/sites/default/files/resources/QUNO%20BRIEFING%20PAPER%20-%20Meaningful%20Migrant%20Participation.pdf>.

Cerulus, L. y Schaart, E. 2019. Cómo se arruinó el pacto migratorio de la ONU. *Político*, 3 de enero de 2019, en <https://www.politico.eu/article/united-nations-migration-pact-how-got-trolled/>.

Cornelisse, G. y Reneman, M. 2022. Procedimientos fronterizos en la Unión Europea: cómo el Pacto ignoró los pactos. *Leyes* 11: 38. DOI: 10.3390/laws11030038.

Crépeau, F. y Atak, I. 2016. Gobernanza de la migración mundial: evitar los compromisos en materia de derechos humanos, pero trazar un rumbo para la cooperación. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 34(2), 113–146.

Huckstep, S. y Dempster, H. 2022. Migración climática en el Foro de Examen de la Migración Internacional 2022. *Centro para el Desarrollo Global*, 24 de mayo de 2022, en <https://www.cgdev.org/blog/climate-migration-2022-international-migration-review-forum>

Townhead, L. 2020. Uso de los Exámenes regionales de migración para los derechos humanos. Protección: personas migrantes, ONG y otras partes interesadas. Briefing paper.

— Octubre de 2020, *Oficina de las Naciones Unidas de Quaker*, https://quno.org/sites/default/files/resources/QUNO_Using%20the%20Regional%20Migration%20Reviews%20for%20Human%20Rights%20Protection_11OCT2020.pdf.

QUNO, 2022. International Migration Review Forum Progress Declaration: Quaker United Nations Office Brief Reflection, junio de 2022, *Quaker United Nations Office*, en <https://quno.org/timeline/2022/8/brief-analysis-international-migration-review-forum-progress-declaration>.

Yildiz, A. 2022. Los mecanismos de seguimiento y revisión de los Pactos Mundiales: ¿Qué espacio hay para la movilidad humana en el contexto de los desastres y el cambio climático? *Leyes* 11: 46. DOI: 10.3390/laws11030046.

ANEXOS

Anexo 1: Lista de Exámenes Nacionales Voluntarios del GCM.⁹⁸

Presentaciones de los Estados miembros		Presentaciones regionales y de otro tipo
1. Albania	32. Kazajistán	1. Diálogo de Abu Dabi
2. Argentina	33. Kenia	2. Región árabe – Resultado de la revisión regional del GCM
3. Armenia	34. Kirguistán	3. Proceso Consultivo Regional Árabe sobre Migración
4. Azerbaiyán	35. Mauritania	4. Revisión del GCM regional de África de la CEPA
5. Belarús	36. Mauricio	5. Informe regional de la CEDEAO sobre las consultas sobre el Pacto Mundial
6. Bélgica	37. Moldavia	6. Examen del Pacto Mundial Regional de Asia Pacífico de la CESPAP
7. Bolivia	38. Mongolia	7. Contribución de los servicios de Europa de la UE al GCM IMRF
8. Cabo Verde	39. Marruecos	8. Informe del GFMD a el IMRF
9. Camerún	40. Países Bajos	9. Comunicado de la Red Iberoamericana de Autoridades de Migración sobre IMRF
10. Canadá	41. Níger	10. Informe final del Diálogo Internacional sobre Migración
11. Chad	42. Nigeria	11. Resumen de la OIM de la aportación de la Encuesta sobre Mecanismos de Consulta Interestatal sobre Migración (ISCM) al Foro de Examen de la Migración Internacional (IMRF)
12. Colombia	43. Macedonia del Norte	12. Revisión regional del Pacto Mundial para América Latina y el Caribe
13. Costa Rica	44. Perú	13. Declaración del MERCOSUR a el IMRF
14. Dinamarca	45. Filipinas	14. Resumen del ACNUDH del Grupo entre períodos de sesiones sobre los derechos humanos de personas migrantes en situaciones vulnerables
15. Yibuti	46. Portugal	15. Declaración Extraordinaria de la Conferencia Regional sobre Migración antes del IMRF
16. Ecuador	47. República de Corea	16. Revisión regional del GCM de la SADC
17. Egipto	48. Serbia	17. Declaración de la Conferencia Sudamericana sobre Migración a el IMRF
18. El Salvador	49. Sierra Leona	18. Resumen del examen regional del GCM de la CEPE
19. Esuatini	50. España	
20. Etiopía	51. Suecia	
21. Finlandia	52. Tayikistán	
22. Gabón	53. Tonga	
23. Gambia	54. Túnez	
24. Alemania	55. Turquía	
25. Grecia	56. Turkmenistán	
26. Guatemala	57. Tuvalu	
27. Guinea-Bisáu	58. Emiratos Árabes Unidos	
28. Honduras	59. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	
29. Irak	60. Uruguay	
30. Jamaica	61. Uzbekistán	
31. Japón		

⁹⁸ As available at <https://migrationnetwork.un.org/international-migration-review-forum-2022#>.

Anexo 2: Lista de intervenciones entregadas durante las discusiones interactivas de las mesas redondas del IMRF, 17 y 18 de mayo de 2022.

Mesa redonda 1	Mesa redonda 2	Mesa redonda 3	Mesa redonda 4
1. Chile	1. Venezuela	1. Uruguay	1. Turquía
2. Turquía	2. Bangladesh	2. Turquía	2. España
3. Arabia Saudí	3. Uruguay	3. Venezuela	3. UE
4. Túnez	4. Estados Unidos de América	4. Plataforma de Desarrollo de la Diáspora África-Europa (ADEPT)	4. Grupo Principal: Niños, Niñas y Jóvenes
5. Pakistán	5. Emiratos Árabes Unidos	5. CMNUCC	5. CEPAL – seguida de la intervención en nombre de las cinco Comisiones Económicas de las Naciones Unidas
6. PDD, organizado por la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS)	6. Asociación Rumiñahui, España	6. Colombia	6. Países Bajos
7. Argentina	7. UNICEF	7. México	7. Santa Sede
8. Guyana	8. Argelia	8. Tailandia	8. México
9. Portugal	9. Tailandia	9. Cruz Roja Danesa	9. Ciudad de Montevideo, Uruguay
10. Ciudad de Norte Dhaka, Bangladesh	10. Togo	10. FIDA-FAO-PMA	10. FAO (por sus siglas en inglés)
11. España	11. Nigeria	11. Finlandia	11. Guatemala
12. Sri Lanka	12. Marruecos	12. Santa Sede	12. Filipinas
13. FAO-FIDA-PMA	13. Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)	13. Argelia	13. Colombia
14. ACNUR	14. ACNUR	14. CSI	14. OIM
15. ICM	15. Instituto de Política Migratoria	15. Indonesia	15. Agencia Damo Radu
16. Canadá	16. Migrant Forum in Asia (MFA)	16. Ecuador	16. India
17. Nepal	17. Grecia	17. Filipinas	17. Venezuela
18. Etiopía	18. Sudáfrica	18. Hermanas de la Misericordia de las Américas /Comité de ONG sobre Migración	18. Togo
19. Federación Rusa	19. Pakistán	19. OIT	19. Save the Children
20. Santa Sede	20. Argentina	20. Pakistán	20. Federación Rusa
21. IOM*	21. Egipto	21. Bolivia	21. Bélgica
22. OACNUDH (OHCHR)	22. Turquía	22. Argentina	22. Canadá
23. Coalición Global sobre Migración	23. Alemania		23. Malawi
24. ERC Mundial (Consejo de Reubicación de Empleados)	24. Guatemala		24. EE.UU.
25. Egipto	25. OACNUDH (OHCHR)		25. Pakistán
26. Noruega			26. Arabia Saudí
27. Ecuador			
28. Japón			

Annex 3: List of Interventions Delivered During the Interactive Discussion of the IMRF Policy Debate, 18 May 2022.

1. Unión Europea	13. OACNUDH
2. Guatemala	14. Países Bajos
3. India	15. Turquía
4. Pakistán	16. Uruguay
5. Cruz Roja Sueca	17. Irlanda
6. Panamá	18. ICM, en nombre de Global Unions y PSI
7. Portugal	19. El Salvador
8. Argelia	20. Níger
9. ONU Mujeres	21. EE.UU.
10. Irak	22. Centro de Atención a la Familia Migrante, CAFAMI A.C.
11. México	23. OIT
12. APMM	24. Santa Sede

Anexo 4: Lista de intervenciones entregadas durante el debate general del IMRF y la adopción de la declaración de progreso.

HG Jefe de Gobierno M Ministro VM Viceministro HL Representante de alto nivel

19 de mayo – Sesión matutina		
1. Bosnia y Herzegovina	9. Lituania (M)	18. Níger (M)
2. El Salvador (M) (en nombre de la Conferencia Regional sobre Migración)	10. Tayikistán (M)	19. Yibuti (M)
3. El Salvador (M) [a título nacional]	11. Grecia (M)	20. Chad (M)
4. Unión Europea (M)	12. Canadá (M)	21. Malawi (M)
5. Turquía (M)	13. Ghana (M)	22. Uruguay (VM)
6. Luxemburgo (M)	14. Guatemala (M)	23. Bangladesh (VM)
7. Filipinas (M)	15. Azerbaiyán (M)	24. Estados Unidos (M)
8. Portugal (M)	16. Hungría (M)	
	17. Turkmenistán (M)	
19 de mayo – Sesión de la tarde		
25. India (VM)	37. Bélgica (VM)	48. Chile (HL) [a título nacional]
26. Honduras (VM)	38. Etiopía (VM)	49. Armenia (HL)
27. Camboya (VM)	39. Belice (VM)	50. Mali (HL)
28. República de Moldova (64)	40. Senegal (VM)	51. Japón (HL)
29. Colombia (VM)	41. Bolivia (Estado Plurinacional de)	52. Dinamarca (HL)
30. Cuba (VM)	42. Croacia (VM)	53. Iraq (HL)
31. Argentina (VM)	43. Venezuela (República Bolivariana de)	54. Serbia (HL)
32. Panamá (VM)	44. México (VM)	55. Botsuana (HL)
33. Kirguistán (VM)	45. Sudáfrica (VM)	56. Guyana (HL)
34. España (VM)	46. Gambia (VM)	57. Kazajistán (HL) DERECHO DE RESPUESTA: Azerbaiyán / Armenia / Azerbaiyán
35. Ecuador (VM)	47. Chile (HL) (en nombre de la Conferencia Sudamericana sobre Migración)	
36. República Dominicana (VM)		
20 de mayo – Sesión matutina		
58. Suecia (VM)	70. China	82. Federación Rusa
59. Irlanda (VM)	71. Egipto	83. Santa Sede
60. Paraguay (HL)	72. Marruecos	84. Argelia
61. Reino Unido (HL)	73. Túnez	85. Malta
62. Mauricio (HL)	74. (República Democrática del Congo)	86. Tailandia
63. (Emiratos Árabes Unidos)	75. Nepal	87. Costa de Marfil
64. Dominica (VM)	76. Ruanda	88. Siria, República Árabe
65. Madagascar (HL)	77. Sri Lanka	89. Vietnam
66. Pakistán (HL)	78. Noruega	90. Uganda
67. Países Bajos (HL)	79. Burkina Faso	91. Eritrea
68. Nigeria (HL)	80. Alemania (HL)	92. Francia
69. Indonesia (en nombre de Campeones GCM)	81. República Unida de Tanzania	
20 de mayo – Sesión de la tarde		
93. Perú	103. Togo	113. Haití
94. Irán (República islámica de)	104. Macedonia del Norte	114. LEA
95. Jordania	105. Tuvalu	115. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
96. Nicaragua	106. Belarús	116. El Comité Internacional de la Cruz Roja
97. Nueva Zelanda	107. Uzbekistán	117. Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)
98. República de Corea	108. Albania	118. Soberana Orden de Malta
99. Maldivas	109. Mozambique	119. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
100. Finlandia	110. Camerún	
101. Catar	111. Líbano	
102. Kuwait	112. Costa Rica	
20 de mayo – Sección de Cierre – Adopción de la Declaración de Progreso		
1. Etiopía (para presentar el proyecto de enmienda) Explicaciones de voto/posición después de la adopción:	7. Portugal (en nombre de Finlandia, Irlanda y Portugal)	17. Etiopía
1. Grecia (M) (en nombre de Dinamarca, Lituania, Malta, Países Bajos, Noruega, Reino Unido y Grecia)	8. Bulgaria	18. Irak
2. Estados Unidos	9. Singapur	19. Canadá
3. Hungría	10. Argelia	20. Arabia Saudí
4. Polonia	11. República Checa	21. El Salvador
5. Letonia	12. Egipto	22. Colombia
6. Italia	13. Malasia	23. Irán (República islámica de)
	14. Austria	24. Belarús
	15. México	25. Federación Rusa
	16. Santa Sede	26. Marruecos

Anexo 5: Votación en el IMRF.⁹⁹

Voto sobre las enmiendas al párrafo 12 de la DP, centrado en gran medida en el lenguaje de la escasez de agua: ¹⁰⁰
Para: Etiopía, Malawi, Mozambique, Níger, Timor-Leste
Votos en contra: Albania, Andorra, Argentina, Armenia, Bahreín, Bangladesh, Bielorrusia, Bélgica, Belice, Bután, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Camboya, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Costa de Marfil, Croacia, Chipre, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Guatemala, Honduras, Islandia, Irak, Irlanda, Jamaica, Japón, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Mali, Malta, Mauritania, México, Mónaco, Mongolia, Montenegro, Marruecos, Namibia, Nepal, Países Bajos (Reino de los), Nueva Zelanda, Nigeria, Noruega, Omán, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas, Portugal, Qatar, República de Corea, República de Moldavia, Rumanía, San Cristóbal y Nieves, Arabia Saudita, Serbia, Eslovenia, Sudáfrica, España, Sri Lanka, Sudán, Suecia, Suiza, República Árabe Siria, Tailandia, Togo, Túnez, Turquía, Ucrania, Emiratos Árabes Unidos, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Estados Unidos de América, Uruguay, Vietnam, Yemen, Zimbabue
Abstenciones: Angola, Argelia, Austria, Brunei Darussalam, Bulgaria, Burundi, China, República Checa, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Estonia, Gambia, Guyana, India, Indonesia, Italia, Kenia, República Democrática Popular Lao, Letonia, Madagascar, Malasia, Maldivas, Nicaragua, Polonia, Federación de Rusia, San Marino, Senegal, Singapur, Uganda.
Vote para retener el párrafo 12 tal como está redactado:
Por: Albania, Andorra, Argentina, Armenia, Azerbaijón, Bahrain, Bangladesh, Belarus, Belgium, Belize, Bhutan, Bosnia and Herzegovina, Burundi, Cabo Albania, Andorra, Argentina, Armenia, Azerbaijón, Bahreín, Bangladesh, Bielorrusia, Bélgica, Belice, Bután, Bosnia y Herzegovina, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Costa de Marfil, Croacia, Chipre, República Democrática del Congo, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, Finlandia, Francia, Gambia, Georgia, Alemania, Grecia, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Islandia, India, Indonesia, Irán (República Islámica del), Irak, Irlanda, Jamaica, Japón, Jordania, Kenia, Kuwait, Líbano, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Madagascar, Malasia, Mali, Malta, Mauritania, México, Mónaco, Mongolia, Montenegro, Marruecos, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Países Bajos (Reino de los), Nueva Zelanda, Nicaragua, Níger, Nigeria, Noruega, Omán, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas, Portugal, Qatar, República de Corea, República de Moldavia, Rumanía, Federación Rusa, San Cristóbal y Nieves, Arabia Saudita, Serbia, Eslovenia, Sudáfrica, España, Sri Lanka, Sudán, Surinam, Suecia, Suiza, República Árabe Siria, Tailandia, Timor Oriental, Togo, Turq, Ucrania, Emiratos Árabes Unidos, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Estados Unidos de América, Uruguay, Uzbekistán, Vietnam, Yemen, Zimbabue.
Votos en contra: Etiopía
Abstenciones: Argelia, Angola, Austria, Brunei Darussalam, Bulgaria, Chequia, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Estonia, Italia, Letonia, Libia, Polonia, San Marino, Senegal, Singapur

⁹⁹ Informe del Foro de Examen de la Migración Internacional
17–20 de mayo de 2022, Nueva York, doc. de la ONU.
A/AC.293/2022/2, párr. 24

¹⁰⁰ Proyecto de enmienda A/AC.293/2022/L.2.

TABLA CON LISTA

Tabla 1: Agrupación de los objetivos del GCM para las mesas redondas de la IMRF.....	7
Tabla 2: IMRF Dialogues.....	9
Tabla 3: Hoja de Ruta para las consultas sobre el Acuerdo de la Declaración de Progresos	15
Tabla 4: Agenda del IMRF	18
Tabla 5: Copresidentes estatales de las Mesas Redondas de la IMRF ...	19

LISTA DE ABREVIACIONES

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AG	Asamblea General de las Naciones Unidas
APMM	Asia Pacific Mission for Migrants
ATD	Alternativas a la detención
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
CEPA	Comisión Económica para África
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
CESPAO	Comisión Económica y Social para el Asia Occidental
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CSI	Confederación Sindical Internacional
CSM	Conferencia Sudamericana sobre Migración
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas
DP	Declaración de progreso
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EPU	Examen Periódico Universal
EST	Hora estándar del este
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GCM	Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular
GFMD	Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo
GRF	Foro Mundial de Refugiados
GRULAC	Grupo de Países de América Latina y el Caribe
HE	Excelentísimo/Excelentísima
ICM	Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera
IDC	Coalición Internacional contra la Detención
IMRF	Foro de Examen de la Migración Internacional
INDH	Institución Nacional de Derechos Humanos
ISCM	Mecanismos de consulta interestatal sobre migración
MMPTF	Fideicomiso de Socios Múltiples para Migración
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIG	Organización intergubernamental
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPAG	Oficina del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas
OSC	Organización de la sociedad civil
PAG	Presidente de la Asamblea General de la ONU
PDD	Plataforma sobre Desplazamiento por Desastre
PMA	Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas
PNUD	Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo
PSI	Public Services International
SADC	Comunidad del África Meridional para el Desarrollo
SG	Secretario General
UE	Unión Europea
UNDESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNMGCY	Grupo Principal de las Naciones Unidas para la Infancia y la Juventud
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNYO	Oficina de las Naciones Unidas para la Juventud
WEOG	Grupo de países de Europa Occidental y otros

SOBRE LOS AUTORES

Kate Sheill es una consultora independiente centrada en los derechos humanos, el género, la sexualidad, la migración y sus intersecciones.

Laurel Townhead es Representante de Derechos Humanos y Refugiados en la Oficina Cuáquera de las Naciones Unidas, centrándose en cómo el sistema de la ONU puede promover y proteger mejor los derechos de personas migrantes independientemente de su estatus.

Los autores agradecen a Salome Lienert, cuyos comentarios mejoraron el documento.

FES GINEBRA

La oficina de FES en Ginebra sirve como oficina de enlace entre los organismos de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales con sede en Ginebra y las oficinas exteriores de FES, así como socios en países en desarrollo para fortalecer la voz del Sur Global. Contribuye a los debates en «Ginebra Internacional» sobre comercio y desarrollo sostenible, trabajo decente y políticas sociales, derechos humanos, derechos económicos y sociales en particular, así como sobre migración y paz.

IMPRESIÓN

Publicado por:

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Alemania
Correo electrónico: info@fes.de

Departamento emisor:
División de Cooperación Internacional | Política Global y Europea

Responsable: Hajo Lanz | Director | FES Ginebra
Chemin du Point-du-Jour 6bis | 1202 Ginebra | Suiza
Teléfono: +41-22-733-3450 | Fax: +41-22-733-3545
<https://geneva.fes.de>
Contacto: info.geneva@fes.de

Tipografía: Ludger Stallmeister

Las opiniones expresadas en esta publicación no son necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung. No se permite el uso comercial de todos los medios publicados por la FES sin el consentimiento por escrito de la FES. Las publicaciones de la FES no pueden utilizarse con fines electorales.

ISBN 978-3-98628-549-4

© 2024

