

FMMD 2020 EAU - Nota temática sobre el Tema 4: Colmar las lagunas en la protección de los migrantes

Experto temático: temático: Sr. John Bingham

I. Introducción al tema y al objetivo

El tema 4 del FMMD 2020 es *Colmar las lagunas en la protección de los migrantes*. Habida cuenta de la diversidad de contextos en los que los migrantes internacionales (actualmente 272 millones) se desplazan, viven, trabajan y contribuyen al desarrollo, y de los riesgos que la falta de protección plantea para ellos y para el desarrollo, colmar las lagunas en su protección ha estado en el centro de las preocupaciones de los Estados y de otros agentes en las reuniones del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo desde sus inicios.

Asimismo, para proteger la vida y los derechos humanos, y para favorecer expresamente el desarrollo económico y humano, esta cuestión ha sido una prioridad en cada uno de los Diálogos de alto nivel de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo (2006 y 2013), la Agenda para el desarrollo sostenible (2015), la Reunión de alto nivel de las Naciones Unidas sobre los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes (2016) y los Pactos mundiales sobre los refugiados y para la migración segura, ordenada y regular (2018). Todos ellos han incluido declaraciones y resoluciones que los Estados han adoptado por unanimidad o con un consenso casi universal. En muchos aspectos, los progresos han sido claros, aunque a veces lentos e incoherentes.

Este año, el FMMD se centrará en las tres cuestiones siguientes para colmar las lagunas en la protección de los migrantes:

1. La protección de los migrantes **en tránsito** (nota: no solo durante el desplazamiento)
2. La protección de los migrantes durante el proceso de **admisión y en las políticas de inclusión**, en particular el acceso a los servicios sociales y la justicia, y la transferibilidad de las prestaciones
3. La protección de los migrantes en los **contratos laborales y en la economía informal**

En la sección II de este documento se examina la extraordinaria dinámica en relación con la COVID 19 que rodea la labor y los temas del FMMD de este año, y en la sección III se amplía cada una de las tres cuestiones mencionadas. Se facilitan ejemplos de lagunas en la protección y se invita a los Estados y a otros asociados del FMMD (sociedad civil, empresas y alcaldes en particular) a que examinen cuáles de estas lagunas, u otras, consideran más importantes. Por último, en lugar de sugerir prácticas y alianzas —existentes o potenciales— para *colmar* esas lagunas, la sección IV invita a los asociados del FMMD a hacerlo, mediante preguntas guía que hacen hincapié en la acción conjunta, especialmente en los contextos regional, nacional y local.

II. Contexto especial con la COVID 19

¿**Qué es este momento especial**, y cómo afecta al hecho de colmar las lagunas en la protección? El mundo está atravesando no una sino dos crisis que son completamente globales: la pandemia de la COVID 19, que está arrasando el planeta casi región por región, y una crisis económica nacida de las medidas sin precedentes por su alcance y velocidad de adopción para luchar contra esa pandemia.

Con respecto a la pandemia, la *protección* como imperativo político —para la salud— está «de repente por doquier», para tomar prestada una expresión de Kathleen Newland del Instituto de Política Migratoria. Entre las medidas de protección contra el virus de la COVID 19 figuran el confinamiento generalizado en el hogar y el cierre de las fronteras externas e internas, las escuelas, las fábricas y sectores enteros de la economía formal e informal en todas partes, incluidas millones de pequeñas empresas. La producción y la distribución de alimentos, productos sanitarios y otros bienes se han interrumpido, en algunos lugares con graves consecuencias. Aunque algunos países y regiones han suavizado sus restricciones, cientos de millones de personas que viven con magros salarios —que ahora son imposibles de obtener—, se han visto obligadas a elegir entre la salud y tener trabajo y alimentos. Para la economía, a escala nacional y mundial, el costo de la lucha contra la pandemia ya ha sido gigantesco e implica una nueva deuda descomunal. Y no se vislumbra el final. Como dijo la Canciller alemana Angela Merkel el 6 de mayo, «Debemos ser conscientes de que aún estamos en el comienzo de la pandemia, y seguiremos lidiando con el virus por mucho tiempo».

La necesidad de protección en estas crisis afecta a todos, no solo a los migrantes. Sin embargo, los informes directos y los datos muestran que los migrantes padecen algunos efectos de ambas crisis de manera desproporcionada. Por ejemplo, una exposición al virus de la COVID 19 y un número de infecciones y muertes entre los migrantes y sus familias que rebasa todas las cifras, debido a sus condiciones de trabajo, de vida o de desplazamiento, especialmente en espacios congestionados (por ejemplo, empleos en fábricas o en el servicio público y alojamientos para trabajadores) o la exclusión de los programas de atención sanitaria y de ayuda; la considerable disminución de los puestos de trabajo y de las remesas enviadas a las familias y comunidades de origen; el aumento de la xenofobia y el racismo; y las paradojas del incremento de retornos y de bloqueos de los retornos (restricciones de viaje, a veces incluso en los países de origen), con un número cada vez mayor de migrantes miserablemente desamparados, con escasos medios para vivir.

Y nadie debe subestimar lo que podría convertirse en una de las olas de xenofobia mezclada con ansiedad y de hostilidad más globales y más importantes de la historia que jamás se haya dirigido contra los extranjeros, si en los próximos meses y años surgen un desempleo crónico y generalizado, hambre, estrés financiero y otras consecuencias de la crisis económica. En el pasado, incluso en el caso de crisis más pequeñas, la lucha contra esas olas ha estado llena de dolor, retrocesos y recuperación desigual.

El FMMD no se limita a la COVID. El FMMD no se limita a considerar únicamente fenómenos que están relacionados con la COVID 19, pero todos ellos son el tipo de asuntos que el FMMD ha abordado a lo largo de los años. De hecho, la doble crisis pandémica y económica afecta directamente a una amplia esfera de la migración y el desarrollo.

En un webinar de ámbito mundial dedicado a la COVID 19 que la presidencia emiratí del FMMD 2020 organizó el 28 de abril, el embajador suizo Pietro Mona instó al FMMD y a otras partes interesadas a que consideraran a los migrantes no solo como personas vulnerables y víctimas en este momento, sino como «un componente de las soluciones... un componente de la recuperación» tras las crisis pandémica y económica.

De hecho, gracias a la labor realizada por el FMMD durante años, en particular su fomento de prácticas concretas, alianzas y recopilación de datos, los Estados y otros asociados del FMMD pueden demostrar que colmar las lagunas en la protección de los migrantes consolidará aún más esas soluciones y la recuperación.

¿Un cambio de paradigma? Incluso en medio del caos de las dos crisis de hoy y los temores por lo que mañana pueda deparar, también puede haber semillas, cuando no indicios tempranos, de un posible cambio de paradigma en ese sentido. Entre otras cosas, en varios países del norte, sur, este y oeste, de repente se está considerando que los migrantes no solo son trabajadores esenciales, sino que son una parte esencial de una serie de soluciones necesarias para recuperarse de las crisis. Por ejemplo:

1. La crisis de la COVID 19, en concreto, ha dejado claro que el éxito de las políticas de salud pública depende hoy en día de la inclusión de los migrantes. Por una parte, los doctores, enfermeros y demás

personal sanitario nacidos en el extranjero son profesionales de la salud esenciales en muchas regiones (en los países de la OCDE, por ejemplo, 1 de cada 5 doctores o enfermeros es un migrante). Por otra parte, la política de salud pública solo puede tener éxito si todo el mundo tiene acceso a la atención sanitaria, incluidos los migrantes, independientemente de su condición jurídica —una lección aprendida dolorosamente en aquellas situaciones en las que este acceso no está disponible, por ejemplo en el caso de trabajadores que se alojan en dormitorios comunes para migrantes—. Las lagunas y los riesgos para un grupo son lagunas y riesgos para todos.

2. Tanto la crisis de la COVID 19 como la crisis económica han revelado lagunas, desigualdades y errores, pero también han puesto en evidencia posibles soluciones útiles tanto para salir de las crisis como para tiempos venideros más ordinarios. A continuación se incluyen tres instantáneas que muestran el rol de los migrantes en las soluciones a las crisis sanitaria y económica:
 - a. Los migrantes efectúan enormes **contribuciones financieras** a las economías y al desarrollo, a menudo en dos países. En los países en que viven y trabajan, los migrantes aportan el valor inestimable de su propio trabajo, además de gastar o invertir alrededor del 80% de lo que ganan allí. Según el Banco Mundial, los migrantes envían el 20% restante al extranjero en forma de remesas, lo que representaba, en el plano mundial, cerca de 689.000 millones de dólares USD en 2018. La mayor parte se destina a los países de origen de los migrantes, donde suele constituir una parte significativa del PIB, supera con creces la ayuda financiera extranjera, respalda directamente la actividad económica individual y la atención sanitaria y ofrece a muchos la posibilidad de no emigrar.
 - b. Los migrantes **crean negocios y empleos**. Por ejemplo, en 2014 el Financial Times informó de que los migrantes pusieron en marcha 1 de cada 7 empresas en el Reino Unido, creando casi 1 de cada 7 puestos de trabajo británicos. El Wall Street Journal señaló cifras similares para las empresas creadas por migrantes en los Estados Unidos; entre la contratación directa y el empleo que se genera en cadena en otras empresas, un titular decía sencilla y llanamente «Más inmigrantes, más empleos».
 - c. Los migrantes realizan **una labor esencial en empleos de valor existencial para todos**, desde familias y ciudades hasta empresas y países, en todos los niveles de competencias, en empleos permanentes o estructuralmente estacionales. Por valor existencial se entiende la atención sanitaria en hospitales, otras instituciones y hogares; los servicios agrícolas y alimentarios, incluida su distribución y venta; el transporte público; e incluso la construcción.

La sociedad civil, las empresas y los alcaldes conocen e impulsan estas soluciones en primera línea, cada vez más en colaboración unos con otros. En la formulación de políticas, la preservación de esas soluciones implica mantener y regularizar a los migrantes en este trabajo, garantizar que sea un trabajo *decente*, en condiciones laborales más justas e igualitarias, y proporcionar vías seguras, ordenadas y regulares que permitan a los países, las ciudades y las empresas atraer, retener y respetar a los trabajadores esenciales que desempeñen esa labor. En otras palabras, implica políticas destinadas a colmar las grandes lagunas en la protección de los migrantes. Una vez más, se trata de conclusiones firmes y coherentes de los Estados y otros asociados del FMMD en los procesos del FMMD, los DAN, los ODS y los pactos mundiales a lo largo de los años. Como dijo el embajador Esteban Conejos, presidente del segundo FMMD, celebrado en Filipinas: colmar las lagunas en la protección de los migrantes es «tan inteligente como acertado».

El valor particular del FMMD hoy en día. Por otra parte, como dijo en una ocasión el embajador Juan José Gómez Camacho, de la presidencia mexicana del FMMD 2010, «el FMMD lleva años obrando para esto». Es decir, suministrando datos y reconociendo a los migrantes como parte de las soluciones en la actividad económica de cada día y para el desarrollo.

No es casualidad que el Foro trate no solo de los migrantes y de la migración, sino también del desarrollo. A este respecto, se ha debatido sobre tantos puntos a lo largo de los años, tantos datos han sido considerados y

tantas conclusiones adoptadas, que han desembocado en los ODS y los dos pactos mundiales. Cada uno de ellos constituye un menú coherente de soluciones que los Estados pueden impulsar, junto con otros asociados en el FMMD y en otros ámbitos. De hecho, se suele decir que lo que más se necesita ahora no es necesariamente más ideas, sino más alianzas y acciones conjuntas. Eso explica el tema que la presidencia emiratí ha elegido para servir de guía durante todo el FMMD 2020 y le confiere un verdadero impulso: «*El futuro de la movilidad humana; alianzas innovadoras para un desarrollo sostenible*».

III. Este tema se centra en tres cuestiones para colmar las lagunas

Cuestión nº 1. Las lagunas en la protección de los migrantes *en tránsito*. Se pueden considerar, entre otros, los siguientes ejemplos:

- **ejemplos particularmente preocupantes en los contextos de COVID 19:** los campamentos de migrantes hacinados e insalubres, los centros de detención, los lugares de trabajo y los alojamientos de los trabajadores; la falta de acceso a pruebas y tratamientos; la pérdida de trabajo y de seguridad alimentaria, y el hecho de no tener acceso a la asistencia o de ser el «último de la lista»; las restricciones de movimiento, las fronteras cerradas y la suspensión de los procedimientos de asilo; los migrantes desamparados; el retorno bloqueado o forzado, incluso para los enfermos y a menudo sin planificación ni medidas de reintegración.
- **ejemplos preocupantes en periodo de COVID 19 y/o en tiempos más ordinarios:** una protección incoherente de los derechos específicos y de las personas vulnerables, entre ellas los refugiados, los niños, las víctimas de la tortura, la trata y los traumatismos, y las personas de edad, discapacitadas o enfermas (a menudo en la «migración mixta»); la falta de alternativas a proseguir una migración desesperada por cauces irregulares y peligrosos, incluso para los refugiados, como la regularización del trabajo y la estancia, el reasentamiento o las vías regulares a otros países, y el retorno voluntario, la reintegración y el trabajo decente en el país de origen; una excesiva atención a la migración irregular (tratada en el tema 5 del FMMD 2020)

Cuestión nº 2. Las lagunas en la protección de los migrantes *en el proceso de admisión y en las políticas de inclusión, en particular el acceso a los servicios sociales y la justicia, y la transferibilidad de las prestaciones*. Se pueden considerar, entre otros, los siguientes ejemplos:

- **ejemplos particularmente preocupantes en los contextos de COVID 19:** el cierre de las fronteras con el bloqueo de las admisiones incluso para los solicitantes de asilo; la falta de visados y de programas de regularización incluso para los trabajadores esenciales; la exclusión de los migrantes y de los familiares de los servicios sanitarios y sociales y de las medidas de ayuda instauradas en el marco de la COVID 19, como la asistencia alimentaria y financiera, el apoyo al empleo, la suspensión de alquileres y otros programas de socorro; la discriminación en las solicitudes de reparación; la suspensión de los servicios de envío de remesas
- **ejemplos preocupantes en periodo de COVID 19 y/o en tiempos más ordinarios:** La exclusión sistémica de los migrantes y los familiares del acceso a los servicios públicos, incluida la salud, la educación y la administración de justicia; la suspensión, reducción o falta de vías para la migración o la estancia regular, incluidos los visados, la regularización y los programas de reunificación familiar; la falta de transferibilidad de las certificaciones de competencias y de las prestaciones obtenidas, incluidas las pensiones de los trabajadores que abandonan el país; el alto costo de los envíos de remesas

Cuestión nº 3. Las lagunas en la protección de los migrantes *en los contratos laborales y en la economía informal*. Se pueden considerar, entre otros, los siguientes ejemplos:

- **ejemplos particularmente preocupantes en los contextos de COVID 19:** La falta de respeto de las normas internacionales del trabajo y/o la falta de acceso a ellas, en particular la atención médica de los trabajadores, los días de baja por enfermedad y de descanso; los lugares de trabajo y de alojamiento de los trabajadores migrantes hacinados e insalubres; los trabajadores esenciales presionados por los empleadores o los gobiernos para trabajar incluso sin medidas mínimas de protección contra el virus de la COVID (por ejemplo, distancia física, mascarillas, etc.); el impago o el pago insuficiente de los salarios debidos; y los despidos que dejan a los migrantes desamparados, sin recursos o sin posibilidad de retorno.
- **ejemplos preocupantes en periodo de COVID 19 y/o en tiempos más ordinarios:**
 - **Las lagunas en los contratos laborales:** la falta de una auténtica responsabilidad compartida y de su aplicación efectiva entre los países de origen y de empleo; la falta de consagración de las normas internacionales del trabajo, en particular sobre condiciones de trabajo y remuneración justas (la OIT informa de que existe una diferencia salarial media de 12,6 entre los trabajadores migrantes y los nacionales en puestos similares) y sobre los derechos de reunión, organización y negociación colectiva; la discriminación sistémica contra los trabajadores migrantes menos cualificados; la insuficiencia de medidas contra el abuso manifiesto en la contratación y la trata de trabajadores migrantes, como por ejemplo, altas comisiones por colocación y viaje, fraude en los contratos, trabajo forzoso y servidumbre por deudas; la falta de protección social y jurídica contra la violación generalizada de los derechos de los trabajadores, incluida la confiscación de pasaportes y el impago de los salarios debidos; la escasa certificación de las competencias y la falta de transferibilidad de las certificaciones y de las prestaciones obtenidas por los trabajadores que se marchan del país, incluidas las pensiones.
 - **Las lagunas en la economía informal:** La precariedad inherente a 2.000 millones de trabajadores del sector no estructurado en todas las regiones del mundo, muchos de los cuales son migrantes y la mayoría de los cuales no tienen ni siquiera una protección social y jurídica básica, precariedad que se reproduce asimismo en el sector de la «economía *gig*», en el que muchas empresas, con el apoyo de los sistemas jurídicos y de los tribunales, rechazan en general toda responsabilidad hacia sus trabajadores en materia de trabajo decente y protección social. La OIT informa de que «casi el 75% de las mujeres migrantes trabajan en la economía informal en los países con ingresos bajos y medianos», por ejemplo, en el cuidado de las personas y como trabajadoras domésticas.

La tarea que tenemos por delante. La tarea que tenemos por delante consiste en *colmar* estas u otras lagunas mediante una protección. Un amplio surtido de protección figura en numerosos tratados y normas internacionales ampliamente ratificados, prácticos y vinculantes, en particular los principales convenios sobre derechos humanos, la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951, los Protocolos internacionales contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, y los convenios y normas laborales de la OIT. En colaboración directa con los Estados y otras partes, organizaciones internacionales tales como la OIM, el ACNUR, la OIT, la UNICEF, el ACNUDH y la ONUDD han elaborado marcos prácticos para su correspondiente aplicación; muchas regiones, Estados, empresas y ciudades han elaborado otros derechos y protecciones para los migrantes.

Las lagunas en la protección también son numerosas, pero no todas las lagunas son universales o imposibles de solventar. De hecho, muchas de las prácticas que logran colmar lagunas sencillamente no se conocen lo suficiente o no se aplican de manera coherente, a veces por falta de diálogo, de asociados, de recursos o de adaptación.

El FMMD destaca que el hecho de colmar las lagunas en la protección de los migrantes satisface los derechos humanos y laborales y promueve el desarrollo, tanto humano como económico. Los datos son inequívocos sobre este punto, como lo es también la experiencia directa de la sociedad civil (en particular de los migrantes

y la diáspora), las empresas y las ciudades. Por lo tanto, al colmar las lagunas en la protección se crean oportunidades de desarrollo y soluciones.

El objetivo es visualizar o elaborar soluciones. En el mejor de los casos, muchas de ellas serán soluciones conjuntas basadas en intereses comunes y en puntos de encuentro que los Estados, la sociedad civil, las empresas y los alcaldes (es decir, los asociados del FMMD) reconozcan conjuntamente durante este proceso.

IV. Tres preguntas guía para los cuatro asociados del FMMD (Estados, sociedad civil, empresas y alcaldes), sobre cada una de las tres cuestiones de este tema.

Pregunta 1. En su país o región, ¿cuáles son las dos o tres lagunas en la protección de los migrantes que más preocupan a los Estados y la sociedad civil, las empresas y los alcaldes, *y en qué áreas comparte con ellos intereses comunes y puntos de encuentro para abordar juntos esas lagunas?*

Pregunta 2. Según su experiencia, ¿qué prácticas específicas y qué alianzas (de haberlas) en las que participen uno o más Estados, la sociedad civil, las empresas y los representantes municipales han colmado las lagunas en la protección de los migrantes? ¿Cómo funcionan y cómo pueden ser reproducidas o adaptadas a otras circunstancias?

Pregunta 3. ¿Cuáles son las próximas dos o tres medidas que pueden adoptarse, *y por quién*, a través de prácticas y alianzas que aborden esas lagunas «sobre el terreno», especialmente en los planos regional, nacional y local?

Por ejemplo: ¿Grupos de trabajo? ¿Comunidades de práctica? ¿Un mayor concierto en la aplicación de los ODS, de los dos pactos mundiales y de los marcos prácticos como Migrantes en países en situaciones de crisis (MICIC); *o sí no?*
