

El poder de la humanidad
Consejo de Delegados del Movimiento Internacional
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja



CONSEJO DE DELEGADOS

**DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA
Y DE LA MEDIA LUNA ROJA**

Hacia una estrategia del Movimiento sobre migración

Elementos preliminares de la resolución

Documento elaborado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Comité Internacional de la Cruz Roja, en cooperación con los demás miembros del grupo directivo sobre migración (23 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja) y en consulta con el grupo mundial de tareas sobre migración (que incluye 43 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja)

Ginebra, marzo de 2021

Antecedentes

Mediante los elementos preliminares propuestos para la elaboración del proyecto de resolución "Hacia una estrategia del Movimiento sobre migración", se esboza el eventual contenido de la resolución, mas no se plantea el texto definitivo de esta.

Luego de cada apartado figuran las razones por las cuales se considera útil incluir el respectivo párrafo en la resolución.

Este documento de consulta se remite a los miembros del Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Movimiento) para recabar observaciones y aportes preliminares, y para tener una idea inicial sobre la eventual aceptación y consenso que concitaría el contenido planteado.

En la formulación de los comentarios y observaciones, agradeceremos consideren si:

- están de acuerdo con los elementos propuestos para el preámbulo y para los apartados dispositivos de la resolución;
- falta, o se debería incluir, algún elemento en la resolución.

En esta fase de la consulta, no se prevé recibir comentarios detallados sobre la redacción del texto de los elementos propuestos para la resolución. Ello será posible de manera específica y concreta cuando se remita el anteproyecto de resolución en una fase ulterior.

Introducción

La migración es un fenómeno mundial complejo, una realidad que plantea retos y que no es nueva ni se limita a una determinada región del mundo. Para muchos individuos, hogares y comunidades, la migración aporta beneficios considerables y de gran alcance. Sin embargo, con demasiada frecuencia, el mundo es también testigo del costo humano de la migración y de las consecuencias humanitarias de ciertas políticas migratorias. Además de una creciente estigmatización de los migrantes, a menudo impulsada por la retórica política y la desinformación, la creciente regulación de la migración basada en imperativos de seguridad da lugar a políticas restrictivas que exponen a los migrantes, incluidos los refugiados y los solicitantes de asilo, a mayores riesgos y dificultades. Para muchos migrantes -ya sea que hayan dejado sus países debido a conflictos armados, a otras situaciones de violencia o de persecución, a violaciones de los derechos humanos, a la pobreza, o a los efectos del cambio climático- el viaje está rodeado de inseguridad. Miles de personas se ven obligadas a recurrir a vías irregulares y mueren o desaparecen en las rutas migratorias, con la consiguiente inmensa angustia para sus familiares, que quedan pendientes de las respuestas. Muchas veces los migrantes son víctimas de la trata de personas y de la extorsión, o se convierten en blanco fácil de abusos y explotación; sufren discriminación y se enfrentan a obstáculos para acceder a los servicios esenciales. Otros son detenidos o acaban en campamentos, en condiciones de hacinamiento y precariedad. Los migrantes que transitan por zonas afectadas por conflictos armados u otras situaciones de violencia, o quedan varados en esas zonas, hacen frente a innumerables amenazas.

Presente en ciento noventa y dos (192) países y con arraigo en las comunidades locales a través de su red mundial de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Sociedades Nacionales) y voluntarios, la intervención directa del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Movimiento) en la atención de las necesidades humanitarias de los migrantes en circunstancias vulnerables data de hace muchos años. Su enfoque estrictamente humanitario de la migración ha evolucionado a lo largo de los años y quedó consolidado en la Política de la Federación Internacional relativa a la migración aprobada en 2009. En consonancia con sus principios fundamentales, el Movimiento utiliza deliberadamente una descripción amplia de "migrantes", que abarca a todas las personas que abandonan o huyen de sus hogares en busca de seguridad o de mejores perspectivas

de vida, generalmente en el extranjero¹, con independencia de su condición jurídica, y que pueden encontrarse en dificultades y necesitar protección o asistencia humanitaria. Esta descripción inclusiva (que incluye, por ejemplo, a los refugiados, a los solicitantes de asilo y a los migrantes irregulares) refleja el enfoque operativo del Movimiento en las necesidades y vulnerabilidades de las personas. Se reconoce que la vulnerabilidad no emana únicamente de las razones que determinan la migración sino que también evoluciona a lo largo del viaje, según las circunstancias en que se encuentran los migrantes, en los países de tránsito, de destino o al regresar al país de origen. La descripción permite al Movimiento hacer hincapié en que todos los migrantes están protegidos por diversos cuerpos normativos de derecho internacional, regional e interno, y contrarrestar una narrativa externa que podría ser perjudicial, en la cual se contraponen las nociones de vulnerabilidad y de derechos en discusiones políticas sobre la condición jurídica².

Por otro lado, el enfoque del Movimiento con respecto a los desplazados internos se rige por una política independiente, aprobada por el Consejo de Delegados también en 2009. La Política relativa a la migración y la Política relativa al desplazamiento interno garantizan, en conjunto, la claridad conceptual y estratégica necesaria para que el Movimiento se ocupe de los desafíos propios del desplazamiento interno y la migración (incluido el desplazamiento transfronterizo), respectivamente, pero también de la posible conexión entre estos³.

Gracias a su enfoque basado en la vulnerabilidad y en principios, así como a su presencia mundial a lo largo de las sendas migratorias, el Movimiento está en excelente posición para colmar las lagunas de la protección y la asistencia y reducir el sufrimiento de los migrantes vulnerables en todas las etapas de su desplazamiento. Se empeña en velar por que todos los migrantes reciban la protección a la que tienen derecho en virtud de los diferentes marcos jurídicos, en particular el derecho de los derechos humanos y, cuando sea pertinente, el derecho de los refugiados y el derecho internacional humanitario, y por que tengan acceso efectivo a los servicios esenciales, independientemente de su condición jurídica, sin pretender alentar, disuadir o prevenir la migración. El compromiso y el valor añadido del Movimiento en este ámbito se han afirmado reiteradamente a través de resoluciones y diálogos de alto nivel durante las últimas reuniones estatutarias, en particular el Llamamiento a la acción del Movimiento sobre las necesidades humanitarias de los migrantes vulnerables (2017), la Declaración del Movimiento sobre la migración: la protección de los migrantes y la atención de las necesidades y de las vulnerabilidades de estos mediante la acción colectiva (2015) y la Declaración del Movimiento sobre los migrantes y el sentido de humanidad compartido (2019).

En la resolución 3, "[Migración: acceso, dignidad, respeto por la diversidad e inclusión social](#)", aprobada por la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en 2011, se señaló a la atención de los Estados la preocupación sobre la

¹ La Política relativa a la migración también menciona los esfuerzos del Movimiento para abordar las necesidades relacionadas con la migración dentro de un país. Concretamente, en la introducción se señala que en determinadas situaciones, por ejemplo, cuando los migrantes son objeto de discriminación, la Política puede proporcionar una orientación útil. En otras circunstancias, cuando la migración dentro de un país forma parte de la movilidad laboral general, los esfuerzos del Movimiento se enmarcarán en la acción humanitaria global de la organización.

² Sin embargo, el Movimiento reconoce y promueve la protección especial que otorga el derecho internacional, regional y nacional a determinadas categorías de personas, como los refugiados, los solicitantes de asilo y los apátridas.

³ La decisión adoptada por el Movimiento en 2009, de aprobar dos políticas separadas pero complementarias, es decir, una para los desplazamientos internos y otra para la migración, fue visionaria en muchos sentidos. Reconoce los diferentes regímenes jurídicos que se traducen en diferentes conjuntos de responsabilidades para los Estados interesados, así como las preocupaciones específicas que afectan a los desplazados internos y a los migrantes, respectivamente. Permite contrarrestar las narrativas externas que se refieren a los desplazados internos como "los refugiados del mañana" o "los migrantes del mañana", con lo cual se los considera exclusivamente desde el prisma de la migración, y pretenden servir a los intereses de los programas políticos de contención. Al mismo tiempo, ambas políticas reconocen que hay situaciones en las que existe un nexo continuo entre el desplazamiento interno y la migración, para lo cual se requiere una respuesta holística y coordinada.

importancia de tratar a todos los migrantes con dignidad y promover un clima de tolerancia. Desde su aprobación, el Movimiento ha exhortado a la aplicación de esta resolución, pero también ha tomado nota de los escasos avances, así como del endurecimiento de las leyes, las políticas y las actitudes que afectan a los migrantes y a las organizaciones humanitarias. La unión del Movimiento en torno a una estrategia sobre migración reforzaría su posición y su capacidad de apoyar los esfuerzos de los Estados para cumplir con su responsabilidad de brindar asistencia y protección a los migrantes. Si bien se tienen en cuenta los compromisos asumidos en las reuniones estatutarias anteriores, aún queda mucho por hacer. Mientras el cumplimiento de estos compromisos prosigue de diversas maneras, debemos también velar por que el tema de la migración mundial permanezca en los órdenes del día de las reuniones estatutarias como un ámbito fundamental de la labor del Movimiento, a fin de intensificar su determinación para abordar ese problema y fortalecer y adaptar su intervención según sea necesario.

La continua prevención y atención de las necesidades humanitarias en el contexto de la migración -incluidas las necesidades de los migrantes, las comunidades de acogida y las personas y familias que permanecen en los países de origen- exige dirección eficaz, sentido de compromiso y la intervención coordinada, sobre la base de un sólido análisis de la evolución de las tendencias y los riesgos relacionados con la migración, desde el nivel local hasta el nivel mundial. En 2020 se estableció un sistema para facilitar la consecución de estos objetivos, mediante un nuevo modelo de dirección sobre migración, compuesto de un grupo directivo sobre migración, el actual grupo mundial de tareas sobre migración y un laboratorio sobre migración. Como parte del proceso, se llevó a cabo una encuesta para captar las opiniones de las Sociedades Nacionales sobre las nuevas tendencias migratorias, los retos importantes y los ámbitos en los cuales el Movimiento debería invertir en el futuro. De los resultados de la encuesta se desprendió que la prioridad de inversión más importante residía en la elaboración de una estrategia del Movimiento sobre la migración. La elaboración de la estrategia será, en adelante, un elemento central del plan de trabajo del grupo directivo sobre migración y en ella se aprovechará la experiencia adquirida con respecto a la Estrategia mundial de la Federación Internacional sobre migración 2018-2022. La futura estrategia tendrá por objeto garantizar un compromiso compartido y un enfoque claro en el Movimiento para abordar las prioridades urgentes en el ámbito de la migración, de manera que se aproveche la complementariedad entre sus distintos componentes.

Por lo tanto, en la resolución propuesta se procura el respaldo a la iniciativa de elaborar una estrategia del Movimiento en materia de migración y a la función que incumbe a este respecto al grupo de dirección sobre migración, con la aspiración de someter la estrategia a la aprobación del Consejo de Delegados en su reunión prevista en 2023.

Párrafos del preámbulo (PP)

PP1

En el párrafo introductorio del preámbulo se podría reconocer los beneficios de la migración y las contribuciones positivas de los migrantes en los países de origen, de tránsito y de destino, pero también expresar la profunda preocupación ante el sufrimiento de los migrantes a lo largo de las rutas migratorias en todo el mundo y las crecientes amenazas que los acechan durante esa experiencia, por tierra o por mar, en los países de tránsito y de destino, en particular como consecuencia de las estrictas políticas de migración y de contención.

Fundamento

En este párrafo del preámbulo se desea subrayar las acuciantes preocupaciones humanitarias relativas a la migración. Con independencia de las razones que impulsan a los migrantes a abandonar su país, estos pueden volverse vulnerables en diferentes etapas de

esa experiencia. En muchos casos se enfrentan a situaciones que amenazan sus vidas y deben sobrellevar dificultades que pueden afectar a su bienestar físico y mental.

PP2

En este párrafo del preámbulo se podría recordar que todos los migrantes -incluidos aquellos que se encuentran en situación irregular- gozan de protección en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y de otros cuerpos normativos del derecho internacional y del derecho interno; que en los conflictos armados, gozan también de protección a tenor del derecho internacional humanitario; y que, además, los refugiados, los solicitantes de asilo y los apátridas tienen asimismo derecho a una protección especial en virtud del derecho internacional y regional. Igualmente se podría recordar otros compromisos de los Estados, en particular, los asumidos en virtud de los pactos mundiales. En el párrafo se podría subrayar luego que las vulnerabilidades de los migrantes pueden atenuarse cuando los Estados respetan sus obligaciones jurídicas y aprueban y aplican políticas que tienen en cuenta las necesidades de protección y de asistencia de los migrantes.

Fundamento

El propósito de este párrafo del preámbulo sería recordar que los migrantes están protegidos en virtud de diferentes marcos jurídicos, y subrayar que incumbe a los Estados la responsabilidad principal de abordar las necesidades de protección y asistencia de los migrantes.

PP3

En este párrafo del preámbulo se podría tener presente que hay situaciones en las que existe un nexo de continuidad entre el desplazamiento interno y los movimientos transfronterizos, y que tales situaciones requieren intervenciones integrales y coordinadas para optimizar la protección y la asistencia a todas las personas que lo necesitan.

Fundamento

El propósito es recordar la posible conexión entre el desplazamiento interno y la migración (incluido el desplazamiento transfronterizo). El desplazamiento dentro de un país puede preceder al desplazamiento de refugiados, así como de otras personas que necesitan protección internacional, y/o de personas que huyen de catástrofes y de peligros relacionados con el clima a través de las fronteras internacionales. Otra posibilidad es que los desplazados internos opten por la vía de la migración para reconstruir sus vidas en otro país. A veces ocurre que se devuelve a algunos migrantes a su país de origen donde se convierten en desplazados internos. En estas situaciones, se necesita una coordinación transfronteriza y un enfoque integral para abordar los retos interrelacionados del desplazamiento interno y la migración.

PP4

En este párrafo del preámbulo se podría reconocer la importante labor que lleva a cabo actualmente el Movimiento para atender a las necesidades de protección y asistencia de los migrantes vulnerables a lo largo de las rutas migratorias; subrayar la posición única y el valor añadido del Movimiento en el cumplimiento de esta labor; recordar, en particular, los mandatos respectivos de los componentes del Movimiento, basados especialmente en los estatutos del Movimiento y en las resoluciones de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Conferencia Internacional), en particular la función de las Sociedades Nacionales en calidad de auxiliares de los poderes públicos en la prestación de apoyo a estos en el ámbito humanitario; así como la contribución reconocida del Movimiento en el logro de los objetivos humanitarios del Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular.

Fundamento

El propósito es destacar el compromiso de larga data del Movimiento en el ámbito de la migración y la labor que ya llevan a cabo las Sociedades Nacionales, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) para atender las necesidades de los migrantes vulnerables, y subrayar el valor añadido de la acción del Movimiento, así como de sus componentes. La proximidad del Movimiento con los migrantes vulnerables a través de su sólida y experimentada red de agentes de intervención a lo largo de las sendas migratorias es una de sus ventajas específicas, junto con su enfoque basado en principios y estrictamente humanitario. En el párrafo 44 del Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular se reconoce el papel fundamental del Movimiento en apoyo de los Estados, para que estos lleven a la práctica sus compromisos.

PP5

En este párrafo del preámbulo se podrían reconocer las nuevas dificultades que plantea la pandemia de la COVID-19 en cuanto a la garantía de protección y al respeto de los derechos de los migrantes, mientras al mismo tiempo, se debe hacer frente a los problemas de salud pública. So podría reconocer el importante papel de los agentes locales, como las Sociedades Nacionales, en la intervención con motivo de la pandemia.

Fundamento

El propósito es destacar las nuevas dificultades derivadas de la pandemia de COVID-19 en lo que atañe a los esfuerzos para garantizar la protección de los migrantes en circunstancias vulnerables y la asistencia que se les brinda. Los migrantes figuran entre los grupos más afectados por las consecuencias directas e indirectas de la COVID-19, ya que la enfermedad ha exacerbado las vulnerabilidades preexistentes y ha suscitado necesidades y problemas de protección adicionales, entre otros, obstáculos para el acceso a los servicios esenciales. Al mismo tiempo, la pandemia ha dado lugar a nuevas oportunidades para que las Sociedades Nacionales, como agentes locales indispensables, colaboren con los gobiernos en la facilitación del acceso a los servicios esenciales y a la información, y en la superación de los obstáculos formales e informales.

PP6

En este párrafo del preámbulo se podría recordar y reafirmar las resoluciones anteriores sobre temas relacionados con la migración, aprobadas por la Conferencia Internacional (con inclusión de la resolución 21, XXIV Conferencia Internacional, Manila, 1981; la resolución 17, XXV Conferencia Internacional, Ginebra, 1986; la resolución 4, XXVI Conferencia Internacional, Ginebra, 1995; la resolución 1, Anexo, Declaración "Juntos por la humanidad", XXX Conferencia Internacional, Ginebra, 2007; y la resolución 3, XXXI Conferencia Internacional, Ginebra, 2011), y por el Consejo de Delegados (con inclusión de la resolución 9, Budapest, 1991; la resolución 7, Birmingham, 1993; la resolución 4, Ginebra, 2001; la resolución 10, Ginebra, 2003; la resolución 5, Ginebra, 2007; la resolución 4, Nairobi, 2009; y, en particular, el "Llamamiento a la acción del Movimiento sobre las necesidades humanitarias de los migrantes vulnerables", aprobado mediante la resolución 3, Antalya, 2017), y la "Declaración del Movimiento sobre los migrantes y el sentido de humanidad compartido", aprobada por la resolución 8, Ginebra, 2019); así como la Política relativa a la migración, aprobada por la Federación Internacional en 2009 (que también fue acogida con beneplácito por el Movimiento en su conjunto a tenor de la resolución 4 del Consejo de Delegados, Nairobi, 2009) y la actual Estrategia mundial de la Federación Internacional sobre migración 2018-2022.

Fundamento

El propósito es subrayar que la migración es un tema prioritario para el Movimiento y, como tal, se ha abordado en resoluciones anteriores del Consejo de Delegados y de la Conferencia Internacional, con lo cual también se recalca la necesidad de seguir reiterando su importancia en las reuniones estatutarias. El propósito es asimismo destacar los principales documentos de política y estratégicos del Movimiento vigentes en el relación con la migración.

PP7

En el párrafo del preámbulo se podría reconocer el establecimiento del nuevo modelo de dirección sobre la migración, compuesto por el grupo de dirección sobre migración, el grupo mundial de tareas sobre migración ya existente, y el laboratorio sobre migración. Se podría destacar la contribución fundamental de este modelo para garantizar una función rectora eficaz, la participación, el sentido de compromiso y el análisis constante de la evolución de las tendencias y los riesgos relacionados con la migración, desde el nivel local hasta el nivel mundial.

Fundamento

El propósito es destacar los compromisos y los esfuerzos en curso para fortalecer la colaboración y la acción coordinadas del Movimiento en favor de los migrantes vulnerables. El grupo directivo sobre migración está integrado por la Federación Internacional, el CICR y veintitrés (23) Sociedades Nacionales, que representan una variedad de contextos geográficos y migratorios. Ofrece pautas rectoras, vela por que la labor y las actividades de sensibilización del Movimiento en materia de migración sean “aptas para cumplir con el propósito” y para superar retos futuros, al tiempo que fomenta las asociaciones y la cooperación. El laboratorio sobre migración, a través de las asociaciones y la investigación, desarrollará perspectivas sobre las tendencias, las políticas y las buenas prácticas en materia de migración a nivel local, regional y mundial, que sirvan de fundamento del posicionamiento y la programación del Movimiento basados en elementos empíricos. El grupo mundial de tareas sobre migración cuenta con representación de Sociedades Nacionales de todas las regiones y funciona como el principal grupo técnico de referencia sobre migración. Este grupo mundial se centra en la evolución de los riesgos y las amenazas que se plantean a los migrantes, así como en las mejores prácticas, las enseñanzas aprendidas y el apoyo técnico necesario dentro del Movimiento para fortalecer y ampliar continuamente su capacidad y su apoyo. El grupo apoya la aplicación de la Estrategia de la Federación Internacional sobre migración 2018-2022, y prestará un respaldo esencial en la elaboración de la estrategia del Movimiento sobre migración.

PP8

En un párrafo del preámbulo se podría tomar nota de los resultados de la encuesta llevada a cabo en 2020 para captar las opiniones de las Sociedades Nacionales sobre las nuevas tendencias emergentes relacionadas con la migración, los retos importantes y los ámbitos en los que el Movimiento debería invertir en el futuro, en el reconocimiento de que la prioridad más importante en ese sentido es la elaboración de una estrategia del Movimiento sobre migración.

Fundamento

El propósito es destacar el impulso para la elaboración de una estrategia del Movimiento sobre migración.

Párrafos dispositivos (OP)

OP1

En el primer párrafo dispositivo se podría manifestar convenir en la necesidad y la importancia de contar con una estrategia del Movimiento sobre migración, para afianzar su posicionamiento sólido y coherente, al igual que su acción coordinada en apoyo de los migrantes vulnerables, aprovechando la complementariedad entre sus distintos componentes.

Fundamento

El propósito es refrendar la decisión adoptada por el grupo directivo sobre migración en cuanto a la elaboración con carácter prioritario una estrategia del Movimiento sobre migración.

OP2

En el segundo párrafo dispositivo se podría respaldar formalmente la función del grupo directivo sobre migración en la elaboración de una estrategia del Movimiento sobre migración, como elemento central de su plan de trabajo, y acoger con beneplácito la labor realizada hasta la fecha por ese grupo. También se podría acoger con beneplácito la función y la labor de apoyo del grupo mundial de tareas sobre migración y del laboratorio sobre migración, así como la participación de las redes regionales sobre migración en respaldo de la elaboración de la futura estrategia.

Fundamento

El propósito es reconocer y expresar apoyo y respaldo al papel desempeñado y a la labor realizada por el grupo directivo sobre migración en relación con la elaboración de una estrategia del Movimiento sobre la migración.

OP3

En el tercer párrafo dispositivo se podría encomendar al grupo directivo sobre migración que continúe su labor y que, una vez finalizada, someta la estrategia del Movimiento sobre migración a la aprobación del Consejo de Delegados, en 2023.

Fundamento

El propósito es otorgar al grupo directivo sobre migración un mandato oficial para la elaboración de una estrategia del Movimiento sobre migración, a fin de asegurar el sentido de compromiso y de identificación con respecto al proceso en todo el Movimiento.

OP4

En el cuarto párrafo de la parte dispositiva se podría hacer un llamamiento a todos los componentes del Movimiento para que, mientras se elabora la estrategia del Movimiento, se continúe y se refuerce el cumplimiento de los compromisos existentes en interés de los migrantes vulnerables, incluida la Estrategia mundial de la Federación Internacional sobre migración que se encuentra vigente.

Fundamento

El propósito es instar al Movimiento a que continúe su función rectora en el ámbito de la migración, reitere su sentido de compromiso y reconozca que la labor continuará mientras se elabora la estrategia.