



REFORZAR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
EN ARAS DE RECUPERAR LA DIGNIDAD
DE LAS PERSONAS MIGRANTES.
LAS NACIONES UNIDAS Y LA UNIÓN EUROPEA
ANTE EL RETO DE UNA MIGRACIÓN SEGURA,
ORDENADA Y REGULAR

CRISTINA CHURRUCA MUGURUZA*

Profesora de Relaciones Internacionales, acción humanitaria y construcción de la paz en el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto



* Este trabajo se inserta en el marco del proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y los Fondos FEDER, liderado por la profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad de Deusto Joana Abrisketa Uriarte, titulado «El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo y los Estados del Mediterráneo en el contexto post-covid», Ref. PID2020-13999RB-100.

Introducción

El Pacto Mundial para la Migración (PMM) Segura, Ordenada y Regular adoptado por la Naciones Unidas en 2018 significa un cambio de paradigma a nivel internacional ya que integra por primera vez las políticas migratorias en un marco multilateral basado en los derechos humanos. El Pacto Mundial responde al compromiso adoptado por los Estados miembros de las Naciones Unidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible donde, por primera vez, se reconoce el papel de la migración para el desarrollo sostenible mundial y abrir la posibilidad de integrar las políticas migratorias en un marco basado en los derechos humanos. La referencia central a la migración aparece en la meta 10.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): «Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas». Un año más tarde, la mal llamada crisis europea de los refugiados de 2015 conduce a la aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2016 de la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes. En esta declaración los Estados asumen la responsabilidad de gestionar la movilidad humana a nivel multilateral mediante la cooperación internacional respetando los derechos humanos incluido el derecho de las personas de vivir su vida en condiciones de seguridad y dignidad (párrafo 11).

Desde la adopción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en 2018, más de 27 000 migrantes han muerto o desaparecido durante el viaje migratorio¹. El acceso limitado a vías migratorias regulares es un factor que contribuye a que las condiciones de vida y de trabajo sean precarias para los migrantes y sus familias. Los migrantes a menudo se enfrentan un acceso limitado a servicios de atención y salud adecuados, o a la educación, debido a barreras legales, financieras o administrativas. Con demasiada frecuencia se enfrentan a la explotación y la discriminación en el lugar de trabajo en lugar de disfrutar de un trabajo decente. Las mujeres migrantes

1 IOM, Missing Migrants Project, <https://missingmigrants.iom.int/data> consultado el 5 de septiembre de 2023.

están particularmente expuestas a la violencia sexual y la discriminación por motivos de género².

Durante la pandemia del COVID-19 el grupo de los migrantes fue uno de los más afectados, ya sea por el mayor riesgo de infección, el acceso restringido o inexistente a los servicios de salud y de protección social, la pérdida de puestos de trabajo, la discriminación, las prolongadas separaciones familiares, o los retornos inseguros y en condiciones indignas. Sin embargo, durante la pandemia también se puso de manifiesto la vital contribución de los migrantes al funcionamiento de las sociedades.

El objetivo de este trabajo es mostrar por qué el Pacto Mundial sobre Migración representa un cambio cualitativo fundamental en un ámbito, como es de la migración donde, a diferencia de otros (cambio climático, desarrollo, población), no existía un marco de gobernanza global. El PMM presenta una oportunidad histórica para mejorar la cooperación internacional en materia de migración y para recuperar la dignidad de las personas migrantes. En este contexto, se quiere poner de manifiesto la paradójica posición de la Unión Europea (UE) en la negociación y adopción del Pacto Mundial de Migración y su posición respecto al mismo. En vez de defender una postura basada en la solidaridad internacional y los derechos humanos de los migrantes como corresponde a la caracterización de la UE como poder normativo promotor de los derechos humanos y adalid del multilateralismo, la Unión se convierte en la región con mayor oposición al PMM.

Con este fin, el trabajo se articula en cuatro partes. En primer lugar, se plantea la migración como un problema y una cuestión internacional y el inicio de un marco global y multilateral de la migración. A continuación, se analiza cómo se define una migración ordenada, segura y regular y las principales cuestiones a debate. La tercera parte examina la paradójica posición de la UE en la negociación y adopción del Pacto Mundial de Migración y su posición respecto al mismo. Posteriormente, se exponen los objetivos, principios y principales acciones del Pacto Mundial de Migración. Se finaliza con unas reflexiones sobre la importancia del PMM para el avance hacia una migración, segura, regular y ordenada y sobre el papel de la UE en la gobernanza mundial de una migración basada en los derechos humanos y como actor internacional en general.

2 Véase, Statement by the UN Network on Migration on the occasion of the 2023 SDG Summit, 17 de septiembre de 2023 en: <https://migrationnetwork.un.org/statements/statement-un-network-migration-occasion-2023-sdg-summit>.

La migración como problema internacional: el inicio de un marco de gobernanza de la migración

La regulación del fenómeno migratorio ha interesado durante mucho tiempo, de manera exclusiva, al derecho interno de los Estados³. Desde la antigüedad los Estados han adoptado medidas tanto para limitar los derechos de los extranjeros como para impedir, limitar o controlar la entrada de los mismos. Con la globalización las migraciones se intensifican al mismo tiempo que se convierten en catalizador y producto de la globalización. Desde los años 70 y fundamentalmente en los 90, las crisis económicas y las disparidades crecientes entre países desarrollados y países en vías de desarrollo marcan una nueva tendencia hacia las restricciones migratorias⁴. Restricciones que, desde entonces, no han hecho más que multiplicarse.

Desde principios de la década de los 90, los Estados ricos y los organismos internacionales han ido adoptando cada vez más una política de contención destinada a impedir que los migrantes y los solicitantes de asilo no deseados abandonen sus países de origen. Castles da varias razones para explicar este proceso. En primer lugar, la migración forzosa está aumentando en volumen e importancia como resultado de la violencia endémica y las violaciones de los derechos humanos. En segundo lugar, los encargados de la formulación de políticas tratan de aplicar políticas diferenciadas para las distintas categorías de migrantes. En tercer lugar, se comprende cada vez más que la migración, tanto económica como forzada, es parte integrante de los procesos de integración económica mundial y regional. En cuarto lugar, hay un reconocimiento de que los inmigrantes no se asimilan simplemente a las sociedades de acogida, sino que tienden a formar comunidades y a conservar sus propios idiomas, religiones y culturas. Por último, la migración se ha politizado mucho y es ahora un tema central de la política nacional e internacional⁵.

3 Como consecuencia, hay diferentes definiciones de lo que es la migración. Por este motivo la Organización Internacional de la Migraciones (OIM) elaboró un glosario de términos relativos al fenómeno con el fin de dar claridad sobre estos y evitar ambigüedades.

4 Véase CASTLES, S. y M. MILLER, *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México D.F.: Universidad Autónoma de Zatecas, 2004.

5 CASTLES, S., «The International Politics of Forced Migration», *Development*, vol. 46-3 (2003), pp. 11-20.

Como reflejo de tendencias más amplias en las interconexiones transfronterizas, se ha producido un rápido aumento de la movilidad humana a través de las fronteras internacionales. Según la estimación más reciente, en 2020 había en el mundo aproximadamente 281 millones de migrantes internacionales, una cifra equivalente al 3,6% de la población mundial. Globalmente, el número estimado de migrantes internacionales ha aumentado en las últimas cinco décadas. El total estimado de 281 millones de personas que vivían en un país distinto de su país natal en 2020 es superior en 128 millones a la cifra de 1990 y triplica con creces la de 1970⁶. También se ha producido un sesgo en el mapa de la migración mundial, ya que los migrantes procedentes de un conjunto cada vez más diverso de países de origen no europeo se concentran en un grupo cada vez más reducido de países de destino.

A diferencia de otros ámbitos políticos que implican movimientos transfronterizos, ha tardado en surgir un marco de gobernanza multilateral de la migración. La principal objeción a la gobernanza mundial en esta materia es la limitación de la soberanía de los Estados⁷. Por este motivo, los países receptores de migrantes han sido muy reticentes a introducir la migración en el marco de las Naciones Unidas. Aunque la distinción entre países de inmigración, emigración y tránsito es a menudo borrosa, la división entre emisores y receptores se inscribe en el contexto más amplio de una división Norte-Sur con diferentes perspectivas sobre la función de la gobernanza migratoria mundial⁸. Así los Estados tendían a aproximarse a la migración ya sea desde una perspectiva de derechos humanos, desarrollo económico o gestión⁹. Sin embargo, la globalización ha convertido el fenómeno migratorio en un fenómeno mundial que concierne a todos los países del mundo. Es por ello que aparece la necesidad de una gobernanza de las migraciones.

La noción de «gestión de la migración» se inició a principios de la década de 1990 con el objetivo de lograr un nuevo marco internacional sobre la movilidad y la migración mundiales. La gestión se refiere al funcionamiento

6 McAULIFFE, M. y A. TRIANDAFYLLIDOU (eds.), *World Migration Report 2022*. Geneva: IOM, 2021.

7 SASSEN, S., *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Bellaterra, 2000, p. 5.

8 BETTS, A. y L. KAINZ, *The history of global migration governance*. Working Paper Series n.º 122, Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, University of Oxford, julio de 2017, p. 3.

9 ÑUNVER, C., «Migration in International Relations: Towards a Rights-Based Approach with Global Compact?», *Perceptions*, vol. 22, n.º 4, 2017.

cotidiano del programa mientras que la idea de gobernanza se refiere al marco de responsabilidad ante los usuarios, las partes interesadas y la comunidad en general, dentro del cual las organizaciones toman decisiones, y dirigen y controlan sus funciones, para alcanzar sus objetivos. La gobernanza mundial de la migración puede definirse como las normas y estructuras organizativas que regulan el trabajo colectivo de los Estados de forma que les permita cumplir sus objetivos, mejor de lo que lo harían actuando individualmente¹⁰. Es un proceso que promueve la coordinación entre las distintas autoridades y marcos jurídicos de regulación migratoria con el fin de proporcionar una respuesta conjunta y coordinada al fenómeno y fomentar la cooperación internacional en la materia¹¹. Como señala Alexandra Castro Franco, el término «gestión» muy empleado al hablar de la regulación migratoria y el control fronterizo ha sido criticado por quienes encuentran que «deshumaniza al fenómeno»¹². El término gobernanza de las migraciones ha sido considerado más apropiado y más humano¹³.

La gobernanza mundial de las migraciones representa un tapiz fragmentado de instituciones repartidas entre los ámbitos políticos y los diferentes niveles de gobernanza (bilateral, regional, internacional) que ha surgido de forma iterativa durante un largo periodo de tiempo¹⁴. A pesar de los escasos avances a nivel mundial durante la década de 1990, las dos décadas previas a la adopción de los ODS y el Pacto Mundial fueron testigo de la aparición de múltiples diálogos informales dirigidos por los Estados y centrados en la migración, tanto a nivel regional como (eventualmente) a nivel mundial, para construir una mejor comprensión, confianza y cooperación en materia de migración. Los diálogos regionales sobre migración surgieron en todas las regiones¹⁵.

10 BETTS, A. y L. KAINZ, *The history of global migration governance*, *op. cit.*

11 CRÉPEAU, F. e I. ATAK, «Global migration governance avoiding commitments on human rights, yet tracing a course for cooperation», *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 34, n.º 2 (2016), pp. 113-146.

12 CASTRO FRANCO, A., *La gobernanza internacional de las migraciones: de la gestión migratoria a la protección de los migrantes*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016, p. 41.

13 *Ibid.*, p. 40.

14 UNGA, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, François Crépeau, Human Rights of Migrants, A/68/283, 7 de agosto de 2013.

15 FERRIS, E. G. y K. M. DONATO, *Refugees, Migration and Global Governance: Negotiating the Global Compacts*. Londres: Routledge, 2019.

A estos diálogos informales liderados por los Estados, junto con la urgencia generada por las crisis de 2015-16, se les puede atribuir el mérito de haber creado las condiciones necesarias para la inclusión de compromisos explícitos sobre la migración y de la necesidad de la cooperación internacional en este ámbito en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la posterior adopción de los Pactos Globales, en particular el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM) en 2018.

En 2015, los gobiernos adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con 17 objetivos y 169 metas, diseñada para dar forma a la acción durante los próximos 15 años para hacer realidad los derechos humanos de todos y equilibrar el desarrollo económico, social y medioambiental. Por primera vez, la agenda mundial de desarrollo contenía compromisos explícitos sobre la migración. En el párrafo veintinueve de la declaración que acompaña a la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por primera vez, el fenómeno migratorio era reconocido de manera holística:

Reconocemos la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. Reconocemos también que la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales. Cooperaremos en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, y a los refugiados y los desplazados. Esa cooperación también deberá fortalecer la resiliencia de las comunidades que acogen a los refugiados, particularmente en los países en desarrollo. Subrayamos que los migrantes tienen derecho a regresar a su país de nacionalidad y recordamos que los Estados deben velar por que se reciba adecuadamente a los nacionales que regresen a su país¹⁶.

Concretamente, la Agenda 2030 establece en su meta 10.7 del Objetivo 10, relativo a la reducción de las desigualdades dentro de los países y entre ellos, los Estados se comprometen a «facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas»¹⁷. La meta 10.7 es la piedra angular del componente migratorio de la Agenda 2030 y es a la vez

16 NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015.

17 Otras metas abordan aspectos de la migración, como la meta 8.7 sobre la adopción de medidas para erradicar el trabajo forzoso y poner fin a la esclavitud moderna y a la trata de seres humanos, y 8.8 sobre la protección de los derechos laborales y la

el llamamiento más completo y, en muchos aspectos, el más opaco, para actuar en materia de migración.

La Declaración de Nueva York y el objetivo de una migración segura, ordenada y regular

Al mismo tiempo que los Estados negociaban la nueva agenda mundial de desarrollo en 2015, las crisis de refugiados y migración en Siria y en todo el mundo ocupaban los titulares de prensa a diario. Solo en Europa, más de un millón de refugiados y migrantes llegaron en 2015. A principios de 2016, Turquía, Líbano y Jordania habían recibido al menos 4,5 millones de refugiados sirios. Todo ello desencadenó una enorme atención internacional despertando un nuevo sentido de responsabilidad compartida entre los Estados. También hizo que se reconociera que muchos de los que arriesgaban sus vidas en viajes peligrosos no eran «refugiados» según la definición de la Convención sobre los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, sino «migrantes».

Así, en octubre de 2015, justo después de la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en septiembre, el entonces representante especial del secretario general para la Migración Internacional, Peter Sutherland, propuso la idea de convocar una gran conferencia internacional para impulsar a la comunidad internacional a proporcionar más financiación de los donantes, aceptar más refugiados para su reasentamiento y abordar la cuestión de los migrantes en situaciones vulnerables que no tenían derecho a la condición de refugiado. El informe Sutherland concluía que, para lograr el compromiso de facilitar una migración segura, ordenada y regular, «los Estados necesitan políticas sólidas que (a) protejan a los migrantes; (b) les den la oportunidad de emigrar de forma legal y segura; y (c) garanticen que, una vez que hayan emigrado, puedan participar plenamente en la sociedad y la economía a las que se han incorporado»¹⁸.

Los esfuerzos de Sutherland condujeron finalmente a la convocatoria de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Grandes Movimientos de Refugiados y Migrantes del 19 de septiembre de 2016. Esta fue la primera reunión de jefes de Estado en la Asamblea General

promoción de entornos de trabajo seguros para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, y las mujeres en particular. *Ibid.*

18 UNGA, Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la Migración, A/71/728, 3 de febrero de 2017, punto 18.

para tratar los temas de migración y refugiados. Dio lugar a la negociación y adopción de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016 y sentó las bases para la elaboración de dos pactos mundiales: uno sobre los refugiados y otro pacto sobre la migración en su totalidad. Los Estados acordaron que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados dirigiría el desarrollo del Pacto Mundial sobre los Refugiados, mientras que el Pacto sobre la Migración se negociaría mediante un proceso intergubernamental. La Declaración de Nueva York estableció que, para 2018, los Estados acordarían un «pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular» (retomando así el lenguaje del Objetivo 10.7 de los ODS y dándole continuidad). Las negociaciones sobre el Pacto para la Migración tuvieron lugar entre febrero y julio de 2018, tras intensas e inclusivas consultas y debates temáticos, regionales y de balance en 2017¹⁹.

Pero ¿qué es y cómo garantizan los Estados una «migración segura, ordenada y regular»? ¿Qué son las «políticas migratorias planificadas y bien gestionadas»? No existe una definición común para el concepto de «migración segura». Como señala la OIM es importante entender que un migrante puede estar en una situación insegura mientras o después de haber migrado a través de los canales regulares; y a la inversa, un migrante puede estar en una situación que es a la vez segura e irregular. La «migración segura» no es un concepto estático²⁰. La situación de los migrantes puede pasar de la seguridad a la inseguridad a lo largo de las distintas fases de su proceso migratorio. Además, mientras que los conceptos de migración «ordenada» y «regular» tienen un carácter normativo, el concepto de «migración segura» se refiere principalmente al bienestar de los migrantes.

La OIM define la migración ordenada como «el desplazamiento de una persona desde su lugar de residencia habitual a un nuevo lugar de residencia, de acuerdo con las leyes y reglamentos que rigen la salida del país de origen y

19 El presidente de la Asamblea General nombró a los representantes permanentes de México y Suiza como cofacilitadores del proceso preparatorio para la adopción del pacto mundial, quienes diseñarían y conducirían las negociaciones intergubernamentales del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular. De acuerdo con la resolución sobre las modalidades adoptada el 6 de abril de 2017 los cofacilitadores propusieron un proceso de tres fases: (I) consultas (de abril a noviembre de 2017), (II) balance (de noviembre de 2017 a enero de 2018) y (III) negociaciones intergubernamentales (de febrero a julio de 2018) (A/RES/71/280).

20 Véase IOM, *Global Compact Thematic Paper | Safe, Regular and Orderly Migration*, 2017, p. 2.

el viaje, el tránsito y la entrada en el país de acogida»²¹. Esta definición subraya el derecho del Estado a regular la entrada como base para poder garantizar el trato adecuado de los migrantes, conceder derechos, hacer cumplir la ley y gestionar las relaciones con las comunidades de acogida. Se entiende por migración regular «la migración que se produce a través de canales reconocidos y autorizados»²². La regularidad de la migración no solo se refiere al método utilizado para cruzar la frontera de un país, ya que los migrantes pueden entrar en un país a través de canales regulares, pero encontrarse en una situación irregular después de un cierto período.

A medida que se desarrollaban las consultas para el Pacto Migratorio, surgieron tres consideraciones clave para las negociaciones. En primer lugar, el reconocimiento del derecho soberano de los Estados de determinar que no nacionales pueden entrar y permanecer en sus territorios, y en qué condiciones. En segundo lugar, la aceptación de que la gran mayoría de la migración internacional actual es segura y regular: personas con la documentación adecuada que se desplazan por motivos de trabajo, turismo, oportunidades educativas o para reunirse con sus familiares. Y esta migración proporciona grandes beneficios no solo a los propios migrantes y a sus familias, sino también a sus países de acogida y de origen. Por último, la asunción de que incluso las cuestiones relativas a la migración irregular y a los migrantes en situación de vulnerabilidad —algunas de las cuales, a primera vista, podrían parecer situaciones similares a las de los refugiados— están inextricablemente interrelacionadas con cuestiones igualmente relevantes en el contexto de la migración regular, como la necesidad de que los países aumenten su mano de obra con las habilidades que podrían aportar los migrantes y mejoren el funcionamiento de los procesos de migración, desde la contratación hasta la gestión de las fronteras²³.

Aunque las negociaciones mostraron una tensión entre preocupaciones sobre la soberanía estatal y los derechos de las personas migrantes, el diplomático mexicano Fernando de la Mora Salcedo señala que el proceso diplomático que dio pie al PMM fue diseñado con la seguridad humana en mente y con el objetivo de atender a la migración en todas sus dimensiones²⁴.

21 *Ibid.*, p. 1.

22 *Ibid.*

23 DE LA MORA SALCEDO, F., «Construyendo el Pacto Mundial para la Migración: la seguridad humana como paradigma diplomático», *Relaciones Internacionales*, n.º 43 (2020), pp. 87-110.

24 *Ibid.*, p. 88.

La posición de la Unión Europea en la negociación y adopción del Pacto Mundial de Migración

El 10 y 11 de diciembre de 2018 en Marruecos, representantes de 164 Estados participantes y la UE asistieron a la Conferencia Intergubernamental para aprobar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Más de una semana más tarde, el 19 de diciembre, la Asamblea General de la ONU aprobó el Pacto Mundial de Migración con los votos a favor de 152 países (19 de la UE), 5 en contra (3 de la UE), y 12 abstenciones²⁵. Con su adopción por la Asamblea General, el PMM se convirtió en la primera respuesta multilateral al fenómeno de la migración. Sin embargo, tres Estados miembros de la Unión Europea, adalid del multilateralismo, votaron en contra junto con Estados Unidos e Israel, cinco se abstuvieron (Austria, Bulgaria, Italia, Letonia, y Rumania) y uno, Eslovaquia, no asistió a la sesión. Entre los 19 Estados miembros de la UE signatarios, la mayoría firmó el Pacto sin ninguna observación. Pero Dinamarca, Lituania, los Países Bajos, Malta y el Reino Unido destacaron en sus exposiciones de motivos el carácter jurídico no vinculante del PMM.

La UE se encuentra en una situación paradójica respecto al PMM. Primero, la Declaración de Nueva York fue claramente impulsada por la crisis migratoria y de refugiados de 2015 en Europa²⁶. Además, la Unión se comprometió de forma decidida y continuada en el proceso de elaboración del Pacto presentando declaraciones coordinadas de la UE a través de sus delegaciones. La posición común de la UE obtuvo como resultado la redacción de un Pacto Mundial sobre Migración que como señaló la Comisión Europea al

25 Diez países rechazaron el pacto en Marrakech: Hungría, Austria, Israel, República Checa, Eslovaquia, Polonia, Lituania, Australia, República Dominicana y Chile. Los cinco países que votaron en contra este miércoles en la Asamblea General fueron: República Checa, Hungría, Polonia, Estados Unidos e Israel. Por su parte, Argelia, Australia, Austria, Bulgaria, Chile Italia, Letonia, Libia, Liechtenstein, Rumania, Suiza y Singapur, se abstuvieron. Otra decena de países, entre ellos República Dominicana y Eslovaquia, no asistieron a la votación. Naciones Unidas-Noticias ONU, «La ONU confirma su respaldo al Pacto Mundial de Migración en la Asamblea General», 19 de diciembre de 2018 <https://news.un.org/es/story/2018/12/1448301>

26 Todos los Estados miembros de la UE, junto con el Consejo Europeo en sus conclusiones del consejo de octubre, apoyaron la declaración. Consejo Europeo, «Conclusiones-20 y 21 de octubre 2016» (conclusiones de la reunión, EUCO 31/16, 21 de octubre de 2016).

pedir autorización al Consejo para aprobarlo en nombre de la Unión «refleja en gran medida el acervo y la política de la UE, y refleja el objetivo de la Unión de promover soluciones multilaterales a problemas comunes»²⁷. Sin embargo, de todas las regiones del mundo, la UE es donde se encuentra la mayor oposición al pacto. Durante los dos años de negociaciones, los responsables políticos europeos se enfrentaron a un entorno político cada vez más dividido entre dos polos: uno que abogaba por una mayor colaboración más allá de los foros bilaterales y regionales tradicionales, y otro que negaba los beneficios de la migración y expresaba su escepticismo sobre el multilateralismo. Especialmente en los cinco meses que precedieron a su adopción en diciembre de 2018, el pacto generó más atención mediática y divisiones políticas que cualquier otro acuerdo no vinculante de la ONU anterior. La influencia de campañas de desinformación en unos Estados y la activa campaña contra el PMM en otros condujo a la ruptura de una posición común europea al tiempo que afloraban discrepancias existentes en torno al desarrollo de una política común de inmigración.

La posición de la Unión en la negociación del PMM

Tras la adopción la Declaración de Nueva York, la ONU se embarcó en una extensa misión de negociación para elaborar el borrador del PMM. Se organizaron varias conferencias regionales con representantes de los Estados miembros de la ONU, así como conferencias sobre temas específicos que reunieron a varias partes interesadas, incluidas ONG, actores estatales, académicos, corporaciones y actores subestatales. Al principio de este proceso, en el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, la UE y los Estados miembros se comprometen a apoyar activamente la elaboración de los dos Pactos Mundiales como una forma de desarrollar «un planteamiento más coordinado, holístico y estructurado en relación con la migración»²⁸.

27 COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de decisión del Consejo por la que se autoriza a la Comisión a aprobar, en nombre de la Unión, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en el ámbito de la cooperación para el desarrollo*, COM(2018) 167, 21 de marzo de 2018, p. 1.

28 PARLAMENTO EUROPEO, CONSEJO, COMISIÓN EUROPEA, *Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión. El nuevo consenso europeo en materia de desarrollo «nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro»* (2017/C 210/01, 30 de junio de 2017).

Aunque en la etapa inicial del proceso de redacción no estaba claro quién debería tener el mandato de representar a la UE²⁹, había un acuerdo sobre que la Unión Europea «debe hablar con una sola voz y presentar una posición consolidada. Con respecto al contenido del PMM desde un inicio se hizo visible la diferente posición del Parlamento Europeo y el SEAE. El Parlamento Europeo enmarcó su posición en la línea de un enfoque de derechos humanos centrado en los derechos de todos los seres humanos, especialmente los más vulnerables. En una resolución sobre el movimiento de refugiados y migrantes el Parlamento Europeo pide el «establecimiento de una verdadera política migratoria europea común basada en los derechos humanos» y hace hincapié en la necesidad de prestar especial atención a las necesidades y vulnerabilidades de las mujeres y los niños no acompañados³⁰. Sin embargo, cuando el SEAE proporcionó información antes de la elaboración del borrador original (el «Borrador Cero»), enfatizó claramente la necesidad de que el futuro Pacto sobre migración sea un documento no vinculante legalmente que no debe dar lugar a la creación de nuevas obligaciones jurídicamente vinculantes y limitarse a desarrollar principios no vinculantes y directrices voluntarias para los Estados³¹. Esta concepción de la protección de los migrantes basada en una asistencia voluntaria en vez de en una lógica de protección basada en los derechos humanos y sus correspondientes obligaciones es moralmente problemática³².

Asimismo, en sus comentarios al borrador original del Pacto, el SEAE insistió en dos puntos. Primero, en la incorporación de una distinción clara entre migrantes regulares e irregulares para evitar cualquier lenguaje que pueda ser interpretado como una justificación o incluso un incentivo para la migración irregular. En segundo lugar, un reconocimiento más claro de la responsabilidad

29 GUILD, E. y K. T. WEATHERHEAD, «Tensions as the EU negotiates the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration», *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 6 de julio de 2018, <https://eumigrationlawblog.eu/tensions-as-the-eu-negotiates-the-global-compact-for-safe-orderly-and-regular-migration/>

30 EUROPEAN PARLIAMENT, European Parliament. 2017. «A Global Compact on Migration: Placing Human Rights at the Heart of Migration Management». Brussels: European Parliament Research Service, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614638/EPRS_BRI\(2017\)614638_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614638/EPRS_BRI(2017)614638_EN.pdf)

31 European External Action Service, EU Statement – United Nations Global Compact for Migration: General Statement on the Zero Draft. Brussels, European External Action Service, 2018, https://www.eeas.europa.eu/node/40981_en

32 BOUCHER, F. y J. GÖRDEMANN, «The European Union and the Global Compacts on Refugees and Migration: A Philosophical Critique», *Interventions*, vol. 23, n.º 2, 2021, p. 228.

de los Estados a la hora de abordar las causas fundamentales de la migración (por ejemplo, fomentando la cooperación internacional para el desarrollo) y su deber de readmitir a sus nacionales de forma incondicional y facilitar los retornos y readmisiones. Guild y Weatherhead destacan la ironía de esta situación: si bien la posición oficial de la UE insiste en la naturaleza no vinculante del Pacto, solicita el reconocimiento de una ley internacional de obligación de readmitir nacionales. Ambas demandas expresadas por el SEAE se incluyeron en el borrador revisado del Pacto³³ y se mantuvieron en el borrador final en el que se incluye una referencia que indica que el regreso y la readmisión son una obligación legal según el derecho internacional (Punto 37 del PMM).

Combinadas, esas dos enmiendas al proyecto tienen como resultado que los países de destino ricos del Norte global tienen libertad para determinar quién es un migrante regular y quién es un migrante irregular (y tomar medidas para evitar que los migrantes irregulares entren y permanezcan dentro de su territorio) según el principio de soberanía. Por el contrario, los países de salida del Sur Global tienen la obligación de readmitir a aquellos a quienes se les ha negado la entrada en un país de destino. Esto representa un alejamiento significativo del compromiso proteger los derechos humanos de todos los seres humanos, especialmente los de los más vulnerables.

El PMM catalizador de la división europea en materia de migración

A pesar de los esfuerzos por coordinar y mantener una posición común entre los Estados miembros de la UE, Hungría comenzó a oponerse firmemente a la forma en que se enmarcaba la migración en las primeras etapas de las negociaciones e insistió en que el pacto debía hacer hincapié en los riesgos de seguridad asociados a los migrantes y pedir esfuerzos internacionales para detener toda la migración³⁴. En un intento de preservar la unidad europea, la delegación de la UE hizo una declaración conjunta en nombre de todos los veintiocho Estados miembros de la UE ante la Asamblea General de la ONU en la segunda ronda de las negociaciones, en marzo de 2018. En respuesta, la delegación húngara se desvinculó públicamente de la declaración de la UE y cuestionó abiertamente que los funcionarios de la UE pudieran hablar legítimamente en nombre de los veintiocho Estados miembros en ausencia de

33 UNITED NATIONS, «Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration», Zero Draft, United Nations, Geneva, 5 de febrero de 2018.

34 HUNGARY MISSION TO THE UN, «Security First: Proposals by Hungary to the UN's Global Compact on Migration», accessed 5 de junio de 2022.

unanimidad. La ruptura de filas de Budapest supuso que la delegación de la UE en Naciones Unidas pasara a un segundo plano mientras los diplomáticos austriacos al ostentar Austria la Presidencia rotativa de la UE, negociaban en nombre de los veintisiete Estados miembros de la UE y Hungría lo hacía por separado.

Con la ruptura de filas de Hungría, el proceso de negociación del PMM se convirtió en catalizador de un debate más amplio sobre cómo se decide la política de migración exterior dentro de la Unión Europea y sobre el papel de la UE como actor internacional. A medida que la negociación concluía y se ultimaba el texto, el acuerdo se convirtió en el objetivo de una publicidad negativa sin precedentes incluida una campaña de desinformación «dirigida por populistas de derecha y extremistas de derecha»³⁵. Una de las cuestiones objeto de discusión fue cómo gestionar los acuerdos no legalmente vinculantes que afectan a multitud de carteras políticas, tanto a nivel de la UE como en relación con el papel que deben desempeñar los gobiernos y parlamentos nacionales y cómo crear consensos en una materia tan controvertida como la migración.

El debate no solo mostró la división entre los Estados miembros a la hora de respaldar el Pacto, sino que puso de manifiesto otras divisiones entre y dentro de los Estados miembros de la UE: normativas, partidistas/interministeriales e incluso intergeneracionales. Por un lado, el choque normativo entre los Estados miembros de la UE que ven la migración como una «amenaza» o «peligro» y los que ven la migración y la movilidad como una «oportunidad» para la innovación, el crecimiento económico, para el cambio demográfico, para el desarrollo³⁶. Por otro se hizo más visible la oposición dentro de los Estados miembros, entre los ministerios o funciones que caen bajo el liderazgo de diferentes partidos y también entre los Ministerios de Asuntos Exteriores y Ministerios del Interior, como ocurrió en Austria, Bélgica, Eslovaquia, Italia y Alemania³⁷.

35 GÓMEZ ISA, F., «La influencia de los populismos de extrema derecha en la posición de la UE respecto del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular», en ABRISKETA URIARTE, J. (dir.), *Políticas de asilo de la UE: Convergencias entre las dimensiones interna y externa*. Pamplona: Thomson Reuters-Aranzadi, 2021, pp. 69-90.

36 VOSYLIŪTĖ, L., «What is the EU's role in implementation of the Global Compact for Migration?», *CEPS*, n.º 2019-12, diciembre de 2019, p. 5.

37 CERULUS, L. y E. SCHAART, «How the UN Migration Pact Got Trolled», *Politico*, 3 de enero de 2019, <https://www.politico.eu/article/united-nations-migration-pact-how-got-trolled/>

Tras la publicación del texto final, a pesar de la presencia de un fuerte lenguaje sobre los retornos en el pacto final, empezó a arraigar entre algunos ministerios de interior, una narrativa de un pacto dominado por diplomáticos atrapados en su burbuja de la ONU y no suficientemente alineado con las prioridades de los asuntos de interior³⁸. Este escepticismo hacia un acuerdo que pretende equilibrar las prioridades y beneficiar a todos por igual no solo refleja la desconfianza que reinaba en ciertos círculos políticos, sino que también fue utilizado por algunos como justificación para alejarse del PMM a pesar de la aceptación política previa.

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular o Pacto de Marrakech sobre la Migración (PMM) es el primer acuerdo intergubernamental preparado bajo los auspicios de las Naciones Unidas que abarca todas las dimensiones de la migración internacional de manera holística y exhaustiva. El Pacto aprobado en la conferencia de Marrakech (Marruecos), el 10 de diciembre de 2018 fue adoptado posteriormente el 19 de diciembre por la Asamblea General de Naciones Unidas³⁹.

La firma del PMM ha sido celebrada como «una victoria sin precedentes del multilateralismo» ya que significa que, por primera vez, se había acordado un marco de cooperación comprensivo en el ámbito de la migración. Aunque algunos aspectos de la migración se abordan en el derecho internacional vigente, como los protocolos de Palermo sobre la trata de personas y el tráfico de migrantes de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, las normas laborales internacionales de los convenios pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990 (que no se ha ratificado ni aplicado ampliamente), no existe un marco internacional global que aborde la migración en su totalidad. Así el Pacto representa el inicio de la gobernanza global de la migración»⁴⁰.

38 *Ibid.*

39 NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL, *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, A/RES/73/195), 19 de diciembre de 2018.

40 MC ADAM, J., «The Global Compacts on Refugees and Migration: A New Era for International Protection?», *International Journal of Refugee Law*, vol. 30, n.º 4, p. 573.

El propósito del Pacto es fomentar la cooperación internacional sobre la migración entre todas las instancias pertinentes, reconociendo la interdependencia entre los países de origen, tránsito y destino por lo que ningún Estado puede abordar la migración en solitario. El Pacto Mundial supone un cambio radical, tanto en el enfoque de las políticas migratorias que se han llevado a cabo hasta el momento, en tanto que, a pesar de ser un Pacto «no vinculante jurídicamente», en el cual se reafirma el respeto a la soberanía de los Estados a adoptar sus propias políticas migratorias, se basa en los tratados internacionales de derechos humanos que obligan a los Estados a respetar, proteger y garantizar los derechos de todas las personas, sin discriminación alguna, incluido su estatus migratorio. Así ratifica el compromiso de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de todos los migrantes de acuerdo a la Declaración Universal de Derechos Humanos y los nueve instrumentos jurídicos principales del derecho internacional de los derechos humanos (Preámbulo 2).

La cooperación internacional en materia de migración se basa en un entendimiento común, responsabilidades compartidas y unidad de propósito en materia de migración, haciendo que funcione para todos (Preámbulo 9). El Pacto Mundial recoge las recomendaciones de la Comisión Mundial sobre Desplazamiento Forzado⁴¹ adoptando un enfoque integral que aborda al mismo tiempo los riesgos y desafíos a los que se enfrentan las personas y las comunidades en los países de origen, tránsito y destino y que reconoce el «principio de responsabilidades compartidas de todos los Estados» así como la «obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de todos los migrantes independientemente de su estatus migratorio» (Preámbulo 11). Aunque no introduce nuevas obligaciones legales de protección, la novedad del Pacto Mundial es que incorpora una obligación moral de protección de todos los migrantes al reconocer la vulnerabilidad de todas las personas migrantes. El propósito del Pacto es reducir los riesgos y vulnerabilidades que surgen durante el proceso migratorio, pero que no están necesariamente vinculadas o limitadas a la situación del país de origen (a diferencia del régimen internacional de protección de los refugiados). El Pacto sobre Migración reconoce que las vulnerabilidades pueden surgir como resultado de las condiciones en los países de origen (más allá de las reconocidas por el derecho internacional de los refugiados), como resultado de las condiciones en el camino, incluyendo los abusos perpetrados por los contrabandistas o traficantes, así como las vulnerabilidades que surgen en el destino, incluyendo en forma de trabajo o condiciones de vida de explotación. Estas vulnerabilidades pueden darse tanto

41 Chumir Foundation viii.

en los migrantes en situación regular como en los irregulares; estos últimos suelen ser también especialmente vulnerables a la discriminación, la explotación y los abusos⁴².

El Pacto Mundial se basa en diez principios rectores transversales e interdependientes:

- 1) Centrarse en las personas. El Pacto promueve el bienestar de los migrantes y los miembros de las comunidades en los países de origen, tránsito y destino.
- 2) Cooperación internacional. El Pacto reconoce que ningún Estado puede abordar la migración en solitario por ser esta un fenómeno intrínsecamente transnacional que requiere cooperación y diálogo a nivel internacional, regional y bilateral
- 3) Soberanía nacional. El Pacto Mundial reafirma que los Estados tienen el derecho soberano a determinar su propia política migratoria y la prerrogativa de regular la migración dentro de su jurisdicción, de conformidad con el derecho internacional.
- 4) Estado de derecho y garantías procesales. El Pacto Mundial reconoce que el respeto del Estado de derecho, las garantías procesales y el acceso a la justicia son fundamentales para todos los aspectos de la gobernanza migratoria.
- 5) Desarrollo sostenible. El Pacto Mundial tiene por objeto aprovechar el potencial de la migración para alcanzar todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como la repercusión que este logro tendrá sobre la migración en el futuro;
- 6) Derechos humanos. La aplicación del Pacto Mundial asegurará el respeto, la protección y el cumplimiento efectivos de los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, durante todas las etapas del ciclo de la migración. Se reafirma el compromiso de eliminar todas las formas de discriminación contra los migrantes y sus familias, como el racismo, la xenofobia y la intolerancia;

42 Este concepto subraya el imperativo de considerar la protección «basada en las necesidades» o «basada en los derechos» en lugar de la protección convencional, «basada en la condición», o además de ella, como la única respuesta, o una respuesta suficiente, a los actuales problemas de la migración. Véase ZETTER, R., *Protecting Forced Migrants: A State of the Art Report of Concepts, Challenges and Ways Forward*. Comisión Federal Suiza de Migración, Berna, 2014.

- 7) Perspectiva de género. El Pacto incorpora la perspectiva de género y promueve la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, reconociendo su independencia, su capacidad de actuar y su liderazgo, para dejar de percibir a las migrantes casi exclusivamente desde el prisma de la victimización;
- 8) Perspectiva infantil. El Pacto promueve las obligaciones jurídicas internacionales vigentes en relación con los derechos del niño, y defiende el principio del interés superior del niño en todo momento
- 9) Enfoque pangubernamental. El Pacto considera que la migración es una realidad pluridimensional que no puede ser abordada por un solo sector normativo del gobierno.
- 10) Enfoque pansocial. El Pacto promueve una amplia colaboración entre múltiples actores interesados en la gobernanza migratoria (los migrantes, las diásporas, las comunidades locales, la sociedad civil, los círculos académicos, el sector privado, los parlamentarios, los sindicatos, las instituciones nacionales de derechos humanos, los medios de comunicación y otros interesados).

Sobre esta base el pacto establece un marco de cooperación que consta, como hemos señalado, de veintitrés grandes objetivos inspirados en los ODS con el fin de que los migrantes puedan contribuir al desarrollo sostenible y beneficiarse de él⁴³. Cada uno de los objetivos contiene un compromiso, seguido de una serie de acciones, consideradas pertinentes como instrumentos normativos y mejores prácticas» (Preámbulo 16). De hecho, el Pacto no prescribe ni obliga a los países a realizar determinadas acciones, sino que les invita a «inspirarse» en estos compromisos.

Objetivos para la migración segura, ordenada y regular

1. Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica
2. Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen
3. Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración

43 UNITED NATIONS-ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, International Migration, the 2030 Agenda for Sustainable Development and the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, ESCAP/GCM/2021/2, 29 de diciembre de 2020.

4. Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada
5. Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular
6. Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente
7. Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración
8. Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos
9. Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes
10. Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional
11. Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada
12. Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación
13. Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas
14. Mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio
15. Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos
16. Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social
17. Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración
18. Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias
19. Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países
20. Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes
21. Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible
22. Establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas
23. Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular

FUENTE: Pacto Mundial de Migración, punto 16.

Un análisis exhaustivo de todos los objetivos del Pacto Migratorio va más allá del alcance de este trabajo, pero cabe destacar algunos aspectos relevantes. En primer lugar, en relación con el objetivo y principio «de aprovechar el potencial de la migración para la consecución de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible» (15.e) los objetivos 2, 19 y 23, los Estados miembros hacen referencia directa y se comprometen a promover la aplicación plena y efectiva de la Agenda 2030, incluidos sus objetivos, y la Agenda de Acción de Addis Abeba. Ello requiere una mayor cooperación bilateral, regional y multilateral para su aplicación. Así, el objetivo 23 subraya en particular la necesidad de que la cooperación internacional se alinee con ambos marcos. El cumplimiento de este objetivo también conlleva el aumento de la cooperación internacional y regional en las zonas geográficas de donde sistemáticamente procede la migración irregular «mediante marcos de cooperación apropiados, alianzas innovadoras y la participación de todos los interesados pertinentes» (Objetivo 23, 15.b) así como «apoyar a las autoridades locales en la determinación de las necesidades y oportunidades de cooperación internacional» y «la coherencia de las políticas entre los diferentes niveles de gobierno y sectores normativos, y maximizar la eficacia y el impacto de la cooperación internacional para el desarrollo» (Objetivo 23, 15.c).

Entre los objetivos, hay algunos genéricos como la cooperación para abordar las causas que motivan la migración o mejorar las vías de migración legal. Pero también hay compromisos concretos, como medidas contra la trata y el tráfico de personas, evitar la separación de las familias, o reconocer el derecho de los migrantes irregulares a recibir salud y educación en sus países de destino. Esta es una de las principales innovaciones, que introduce el Pacto al establecer el principio de «cortafuegos» en su objetivo 15 para proporcionar acceso a los servicios básicos a todos los inmigrantes. Además, aunque suavizada, hay una disposición que pide la regularización de los migrantes «no expulsados». El objetivo 7 sobre «abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración» pide a los gobiernos (PMM, párrafo 23 (i)) que «se basen en las prácticas existentes para facilitar el acceso de los migrantes en situación irregular a una evaluación individual que pueda conducir a la regularización». También se han reiterado una serie de principios, como el «interés superior del niño» o la «detención como último recurso».

En relación al Objetivo 8 cabe destacar el compromiso a cooperar para salvar vidas y evitar que los migrantes resulten muertos o heridos mediante operaciones de búsqueda y salvamento y estandarizando la recopilación y el intercambio de información y a facilitar la comunicación con las familias afectadas. Para cumplir con este compromiso se incluye como primera acción:

Establecer procedimientos y acuerdos sobre la búsqueda y el salvamento de migrantes cuyo objetivo primordial sea proteger su derecho a la vida y que prohíban la expulsión colectiva, garanticen el debido proceso y la evaluación individual, aumenten la capacidad de recepción y asistencia, y eviten que se considere ilegal prestar asistencia exclusivamente humanitaria a los migrantes.

Además, los Gobiernos prometen garantizar un regreso «seguro y digno» a los inmigrantes deportados y no expulsar a quienes se enfrentan a un «riesgo real y previsible» de muerte, tortura u otros tratos inhumanos.

Para lograr el Objetivo 11: Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada, se adopta el compromiso de gestionar las fronteras «de manera coordinada, promoviendo la cooperación bilateral y regional, garantizando la seguridad de los Estados, las comunidades y los migrantes», de «aplicar políticas de gestión de las fronteras que respeten la soberanía nacional, el Estado de derecho, las obligaciones en virtud del derecho internacional y los derechos humanos de todos los migrantes». Para ello se prevé, entre otros, mejorar la cooperación en la gestión de las fronteras, teniendo en cuenta la situación particular de los países de tránsito, para identificar debidamente a los migrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad y brindarles asistencia y protección adecuadas (Objetivo 11, 27.a).

El Pacto sobre Migración reconoce que las vulnerabilidades pueden surgir como resultado de las condiciones en los países de origen (más allá de las reconocidas por el derecho internacional de los refugiados), como resultado de las condiciones en el camino, incluyendo los abusos perpetrados por los contrabandistas o traficantes, así como las vulnerabilidades que surgen en el destino, incluyendo en forma de trabajo o condiciones de vida de explotación. Estas vulnerabilidades pueden darse tanto en los migrantes en situación regular como en los irregulares; estos últimos suelen ser también especialmente vulnerables a la discriminación, la explotación y los abusos.

Respecto a la debatida cuestión del retorno de los migrantes, el texto final equilibra las diferentes posturas de los Estados entre los que priorizan los derechos humanos de los migrantes, con una preferencia por los retornos voluntarios y aquellos (entre los que estaban los países de la UE) que priorizan el derecho de los Estados de devolver a los migrantes que no tuvieran base legal para quedarse (Objetivo 21, punto 37).

Por último, a iniciativa del secretario general se decide crear una nueva e innovadora red de las Naciones Unidas sobre migración para garantizar un apoyo eficaz y coherente de todo el sistema a la aplicación del Pacto sobre Migración por parte de los Estados, incluso mediante un mecanismo de creación

de capacidades y procesos de seguimiento y revisión regionales y mundiales⁴⁴. La Red sobre Migración de Naciones Unidas (UNMM) se ha establecido el 18 de febrero de 2021 en Turquía, el país que alberga la mayor cantidad de refugiados en todo el mundo⁴⁵. La Red apoyará las iniciativas para ayudar a los Estados Miembros a aplicar el Pacto Mundial para la Migración a escala nacional y regional, en consonancia con el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Está formada por las entidades de las Naciones Unidas con experiencia y capacidad en materia de migración, con un grupo más reducido que actuará como comité ejecutivo y la OIM como coordinador y secretaria.

Reflexiones finales

La migración expone las tensiones entre la soberanía del Estado, la seguridad de las fronteras, las lógicas económicas de la globalización, la integración y los valores relativos a la protección de los derechos de los migrantes. El Pacto Mundial sobre Migración significa un cambio de paradigma al reconocer por primera vez el papel de la migración para el desarrollo sostenible mundial y abrir la posibilidad de integrar las políticas migratorias en un marco basado en los derechos humanos. Su objetivo central es facilitar y abordar la migración en todas sus dimensiones lo que supone una nueva narrativa sobre la migración. A pesar de ser un Pacto no vinculante jurídicamente reconoce el principio de responsabilidades compartidas de todos los Estados, así como la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de todos los migrantes independientemente de su estatus migratorio. En este sentido propone un nuevo marco de cooperación para abordar la migración en todas sus dimensiones y una nueva narrativa sobre la migración.

El PMM no solo constituye un acuerdo integral pionero en materia migratoria, sino que es también el primer «Pacto Mundial», una designación sin precedentes para un instrumento diplomático. El Pacto se basa en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en la Agenda de Acción de Addis Abeba

44 Los objetivos de la Red de las Naciones Unidas sobre Migración (Red) se describen en la decisión del Comité Ejecutivo de 23 de mayo de 2018 y del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (véase el anexo I). Los términos de referencia de la red: https://www.un.org/en/conf/migration/assets/pdf/UN-Network-on-Migration_TOR.pdf

45 Véase: IOM, <https://www.iom.int/es/news/se-establece-red-sobre-migracion-de-naciones-unidas-en-el-pais-que-alberga-la-mayor-cantidad-de-refugiados-en-todo-el-mundo>

de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Los 23 objetivos de que consta el Pacto se inspiran en los objetivos de desarrollo sostenible y contribuyen a ellos, garantizando que los migrantes puedan contribuir al desarrollo sostenible y beneficiarse de él.

El Pacto Mundial es solo el principio de un esfuerzo renovado de la comunidad internacional por reunirse para abordar uno de los grandes problemas de la actualidad. Ofrece una hoja de ruta y un menú de opciones para cada uno de sus objetivos, entre los que los Estados pueden elegir los elementos más adecuados para sus situaciones particulares. El contenido del Pacto encaja plenamente en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, que recoge, como valores principales, el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

En nuestra opinión uno de los principales logros del PMM es haber logrado un equilibrio entre consideraciones de seguridad nacional y soberanía de los Estados, que han impedido hasta la fecha avanzar en la adopción de un marco de gobernanza global de la migración, y consideraciones de seguridad humana que ponen a las personas y los derechos humanos en el centro del debate. Sin embargo, las medidas aplicadas por la UE para gestionar las fronteras exteriores y los flujos migratorios no ponen a las personas en el centro del debate. Las políticas migratorias europeas se han caracterizado por su inhumanidad. Desafortunadamente, el papel de la UE en la negociación y adopción final del pacto cuestionan su caracterización como poder normativo promotor de los derechos humanos y adalid del multilateralismo, así como la propia existencia de una política exterior común en este área.