



AVISO LEGAL

Capítulo del libro: El Pacto Mundial de las migraciones y su incidencia en Latinoamérica

Autor del capítulo: Neira Orjuela, Fernando

Título del libro: *Fronteras, movilidades humanas, políticas y desarrollo en Latinoamérica*

Autores del libro: Alborno-Arias, Neida; Barrientos Monsalve, Ender José; Bedoya Bedoya, Maria Rocio; Cordero Díaz, Marling Carolina; González Verjel, May Stefanny; Hernández López, Rafael Alonso; López Castro, Eder Orlando; Marulanda Ascanio, Carolina; Morffe Peraza, Miguel Ángel; Neira Orjuela, Fernando; Prado Maillard, Vera Patricia; Ugas Contreras, Edgremar Daniela; Zambrano Miranda, Mario de Jesús; Sepúlveda Yáñez, Álvaro Jesús

Colaboradores del libro: Brutus H. Marie-Nicole (diseñadora); Neira Orjuela, Fernando; Sepúlveda Yáñez, Álvaro Jesús; Ramírezparis Colmenares, Xiomara; Caicedo Jaimes, Elizabeth Yanet; Mejía, William (coordinadores)

ISBN: 978-607-30-7078-2

Forma sugerida de citar: Neira, F. (2022). El Pacto Mundial de las migraciones y su incidencia en Latinoamérica. En A. J. Sepúlveda, X. Ramírezparis y E. Y. Caicedo (coords.), *Fronteras, movilidades humanas, políticas y desarrollo en Latinoamérica* (23-58). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe. <https://rilzea.cialc.unam.mx/jspui/>

D.R. © 2022 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510
Ciudad de México, México.

Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510
Ciudad de México, México.
<https://cialc.unam.mx>
Correo electrónico: cialc-sibiumam@dgb.unam.mx

Los derechos patrimoniales pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este contenido en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC-BY-NC-SA 4.0 Internacional).
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>



Usted es libre de:

- Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

- Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Pueden hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- Compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

1. EL PACTO MUNDIAL DE LAS MIGRACIONES Y SU INCIDENCIA EN LATINOAMÉRICA

Fernando Neira Orjuela

INTRODUCCIÓN

La migración es un fenómeno que ha marcado el devenir del mundo moderno y uno de los principales componentes de la globalización actual. Es así como más de 250 millones de migrantes viven fuera de su país de nacimiento lo que constituye uno de los principales retos en materia de política social y económica tanto local, como regional e internacional.

En la medida que gran parte del volumen de los flujos migratorios se caracteriza por contar con personas indocumentadas, el Pacto Mundial de las Migraciones (PMM) surge como un acuerdo global para ayudar a aprovechar los beneficios de la migración y proteger a los inmigrantes en condición de irregularidad. Con antecedentes que datan desde 1948 con la promulgación de los derechos humanos, después de un duro trasegar de reuniones internacionales donde organizaciones y defensores de derechos de los migrantes comienzan a trabajar por un efectivo marco normativo, se logra un instrumento jurídico de gran importancia mun-

dial. Este documento hace parte de una investigación más amplia titulada “Las políticas de control fronterizo y el uso de programas biométricos: el caso de Chile, Colombia y México” y que cuenta con el apoyo del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM. De esta manera, el objetivo del presente artículo es analizar el proceso jurídico que dio origen al PMM, las características y las valoraciones que ha determinado, así como sus implicaciones en América Latina y el Caribe.

Para su presentación el artículo se encuentra dividido en tres partes. En la primera se presenta el proceso que dio origen al pacto, en la segunda se caracteriza los objetivos del pacto y las reacciones que ha generado en Europa, finalmente, en el tercer apartado se muestra la incidencia en algunos países latinoamericanos.

EL LARGO CAMINO PARA LLEGAR EL PACTO

Llegar a la firma del Pacto Mundial de las Migraciones no puede ser entendido si no es a través de las diferentes reuniones, convenios y acciones que se han venido dando en diferentes momentos y por distintos actores, lo que permitió darle forma a lo que hoy es el acuerdo definitivo.

Hay que comenzar por señalar como un punto fundamental la Declaración Universal de los Derechos Humanos, documento que marca un hito en la historia de la defensa y protección de tales derechos. Elaborada por representantes de todas las regiones del mundo con diferentes antecedentes jurídicos y culturales, la Declaración fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948. En ella, considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales

del hombre, resolvió en su artículo 13 que “toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”, que “Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”.¹ Desde aquel entonces, a todas las personas, sin distinción alguna, se les reconoce la libertad de movimiento dentro y fuera de su territorio.

Un año después tuvo lugar la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 8 junio 1949 en su trigésima segunda reunión.² En esta convención, por primera vez y de forma explícita se hizo todo un amplio articulado en favor de proteger los derechos de los migrantes y su condición de trabajadores.

Dos años más tarde, atendiendo a los evidentes problemas de desplazamiento forzado ocasionado por los conflictos posguerra y los problemas políticos en diferentes regiones, surge la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, que fue adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.³

En esta convención, partiendo de que las Naciones Unidas han manifestado en diversas ocasiones su profundo interés por los refugiados y se han esforzado por asegurarles el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales, se señalaba en su artículo 26 que “todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio el derecho de

¹ Naciones Unidas, *La Declaración Universal de Derechos Humanos*, en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights> (fecha de consulta: 20 de abril de 2020).

² ILO.ORG, *Convenio sobre los trabajadores migrantes*, núm. 97, 1949, 2020. En https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312242. (fecha de consulta: 3 de febrero de 2020).

³ ACNUR, *Convención sobre el estatuto de los refugiados*, 2020. En <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>. (fecha de consulta: 15 de marzo de 2020).

escoger el lugar de su residencia en tal territorio y de viajar libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general”.⁴ De nueva cuenta encontramos en estos primeros instrumentos jurídicos internacionales, la protección al derecho de la libre movilidad.

Para la década del sesenta se dieron diversos acuerdos internacionales que desde diferentes ópticas buscaron la protección de los migrantes, una de las cuales fue la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación, que fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 el 21 de diciembre de 1965 y que entró en vigor el 4 de enero de 1969. En ella se parte de la necesidad de “eliminar rápidamente en todas las partes del mundo la discriminación racial en todas sus formas y manifestaciones y de asegurar la comprensión y el respeto de la dignidad de la persona humana”.⁵

Un año después se dio el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966. En su artículo 12 planteaba que

toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia. Que toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio [...] Que nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.⁶

⁴ *Loc. cit.*

⁵ OHCHR, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), 21 de diciembre, 1965. En <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cerd.aspx>. (fecha de consulta: 12 de marzo de 2020).

⁶ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

Para 1969 en Latinoamérica se da una de las grandes reuniones internacionales, como fue la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) en la cual se renueva la intención de protección de los migrantes como se señala en el artículo 22 sobre el derecho de circulación y de residencia que, entre otras cosas, establece:

que toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales. Que toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio. Que nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo. Que el extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley. Que en ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas y prohíbe la expulsión colectiva de extranjeros.⁷

Para los años setenta, en medio de la Guerra Fría y con el incremento de los flujos migratorios del campo a la ciudad, así como de los países en vía de desarrollo a los desarrollados, fueron diversos los acuerdos internacionales en favor de la protección y regulación de flujos migratorios. En 1975 se dio el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes: Convenio N. 143 sobre las Migraciones

En <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>. (fecha de consulta: 21 de abril de 2020).

⁷ OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. En https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm (fecha de consulta: 21 de abril de 2020).

en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes. En dicha convención

Considerando igualmente el derecho de toda persona a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país, tal como se dispone en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Recordando las disposiciones del Convenio y de la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisados), 1949, y de la Recomendación sobre la protección de los trabajadores migrantes (países insuficientemente desarrollados), 1955, así como del Convenio y la Recomendación sobre la política del empleo, 1964; del Convenio y de la Recomendación sobre el servicio del empleo, 1948, y del Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949, que tratan de cuestiones tales como la reglamentación del reclutamiento, la introducción y colocación de los trabajadores migrantes, la difusión de informaciones precisas sobre las migraciones, las condiciones mínimas de que deben disfrutar los migrantes durante su viaje y su llegada, la adopción de una política activa del empleo y la colaboración internacional en esas cuestiones.⁸

En el artículo 2 se plantea que

todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio deberá tratar de determinar sistemáticamente si en su territorio se encuentran trabajadores migrantes empleados ilegalmente y si existen movimientos migratorios con fines de empleo provenientes o con destino a su territorio, o en tránsito por éste, en los cuales los migrantes se vean sometidos durante el viaje, a su llegada o durante su permanencia y empleo, a condiciones que infrinjan los instrumentos inter-

⁸ ILO.ORG, Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), núm. 143, 1975. En https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:0::NO::P12100_ILO_CODE:C143 (fecha de consulta: 3 de febrero de 2020).

nacionales o acuerdos multilaterales o bilaterales pertinentes, o la legislación nacional”.⁹

También en su artículo 10 se establece que

Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio se compromete a formular y a aplicar una política nacional destinada a promover y a garantizar, por los métodos adaptados a las circunstancias y usos nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y profesión, seguridad social, derechos sindicales y culturales y libertades individuales y colectivas para las personas que, en su condición de trabajadores migrantes o como miembros de su familia, se encuentren legalmente en su territorio.¹⁰

Este instrumento jurídico fue de gran importancia para todo lo que fue la defensa de los derechos humanos y laborales de los migrantes en general y de los trabajadores en particular. Complementando la Convención, tres años más tarde se promulga la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales (1978), aprobada y proclamada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, reunida en París que en su artículo 3 plantea que

Los grupos de población de origen extranjero, en particular los trabajadores migrantes y sus familias, que contribuyen al desarrollo del país que los acoge, deberán beneficiar de medidas adecuadas destinadas a garantizarles la seguridad y el respeto de su dignidad y de sus valores culturales, y a facilitarles la adaptación en el medio ambiente que les acoge y la promoción profesional, con miras a su reintegración ulterior a su país de origen y a que contribuyan a su desarrollo; también

⁹ *Loc. cit.*

¹⁰ *Loc. cit.*

debería favorecerse la posibilidad de que se enseñe a los niños su lengua materna.¹¹

En la década de los ochenta se continuó avanzando en la construcción del marco jurídico de protección a migrantes y se dio una declaración muy importante como fue la de los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven (1985), adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 40/144, del 13 de diciembre de 1985. Es esta Declaración la ONU, consciente de que los Estados Partes en los pactos internacionales de derechos humanos se comprometen a garantizar que los derechos proclamados en esos acuerdos sean ejercidos sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, resuelve entre otras cosas en su artículo 5 que:

Los extranjeros gozarán, con arreglo a la legislación nacional y con sujeción a las obligaciones internacionales pertinentes del Estado en el cual se encuentren, en particular, de los siguientes derechos:

- a) El derecho a la vida y la seguridad de la persona; ningún extranjero podrá ser arbitrariamente detenido ni arrestado; ningún extranjero será privado de su libertad, salvo por las causas establecidas por la ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta;
- b) El derecho a la protección contra las injerencias arbitrarias o ilegales en la intimidad, la familia, el hogar o la correspondencia;
- c) El derecho a la igualdad ante los tribunales y todos los demás órganos y autoridades encargados de la administración de justicia y, en caso necesario, a la asistencia gratuita de un intérprete

¹¹ UNESCO, Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales, aprobada por la Conferencia General en su vigésima reunión, París, 27 de noviembre, 1978. En https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000039429_spa (fecha de consulta: 22 de abril de 2020).

en las actuaciones penales y, cuando lo disponga la ley, en otras actuaciones;

- d) El derecho a elegir cónyuge, a casarse, a fundar una familia;
- e) El derecho a la libertad de pensamiento, de opinión, de conciencia y de religión; el derecho a manifestar la religión propia o las creencias propias, con sujeción únicamente a las limitaciones que prescriba la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad pública, el orden público, la salud o la moral públicas, o los derechos y libertades fundamentales de los demás;
- f) El derecho a conservar su propio idioma, cultura y tradiciones;
- g) El derecho a transferir al extranjero sus ganancias, ahorros u otros bienes monetarios personales, con sujeción a las reglamentaciones monetarias nacionales.¹²

Otros instrumentos jurídicos relacionados con la migración que se dieron por aquellos años fueron: la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986), el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” (1988), el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (1988), y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

A comienzos de los años noventa es cuando surge uno de los principales instrumentos en materia de protección de los derechos de los migrantes: la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990). Es un tratado internacional que se refiere a los derechos humanos de aquellas personas que cruzan fronteras o se trasladan a otro país para trabajar. La Convención se aplica

¹² La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDHa). 2020. Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven. En <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/Human-RightsOfIndividuals.aspx> (fecha de consulta: 23 de abril de 2020).

“durante todo el proceso de migración de los trabajadores migratorios y sus familiares, que comprende la preparación para la migración, la partida, el tránsito y todo el periodo de estancia y de ejercicio de una actividad remunerada en el Estado de empleo, así como el regreso al Estado de origen o al Estado de residencia habitual” (artículo 1.2).¹³ Entre los derechos que busca proteger esta convención están:

Derecho a la vida (artículo 9). Libertades de pensamiento, conciencia, religión (artículo 12), opinión y expresión, y para recabar, recibir y difundir información (artículo 13). Derecho a la propiedad (artículo 15). Derecho a la libertad y seguridad personales (artículo 16). Derecho a la asistencia consular (artículo 16). Reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 24). Derechos laborales (artículos 25 y 26), a la seguridad social (artículo 27) y a la atención médica de urgencia (artículo 28). Derechos de los hijos de trabajadores migratorios a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad (artículo 29). Derecho a la educación (artículo 30). Derecho a su identidad cultural (artículo 31). Derecho a la protección efectiva del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de funcionarios públicos o de particulares, grupos o instituciones (artículo 16). Derecho a un debido proceso (artículos 17 y 19), y derecho a saber, en un idioma que comprenda, los motivos de la detención y las acusaciones que se le hacen (artículo 16).¹⁴

Debe destacarse que para la Convención cualquier migrante independientemente de si es documentado o indocumentado, tie-

¹³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y su Mecanismo de Vigilancia. En https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/13_Cartilla_Trabajadores_Migratorios.pdf (fecha de consulta: 23 de abril de 2020).

¹⁴ *Loc. cit.*

ne derecho a la defensa (artículos 16 y 18) y, en ese sentido, se dispone que

los trabajadores migratorios y sus familiares detenidos o presos a causa de una infracción penal serán llevados sin demora ante un juez y tendrán derecho a ser juzgados en un plazo razonable o a ser puestos en libertad. Ahora bien, cuando un trabajador migratorio o un familiar suyo sea arrestado, recluido en prisión o detenido en espera de juicio o sometido a cualquier otra forma de detención: *a)* Las autoridades consulares o diplomáticas de su Estado de origen —de su embajada, por ejemplo—, serán informadas sin demora, si lo solicita el detenido, de la detención o prisión y de los motivos de esa medida; *b)* Los trabajadores migratorios y sus familiares que sean privados de su libertad por detención o prisión tendrán derecho a iniciar procedimientos ante un tribunal, a fin de que éste pueda decidir sin demora acerca de la legalidad de su detención; para ello recibirán la asistencia, gratuita si fuera necesario, de un intérprete cuando no entiendan o hablen el idioma utilizado. Además, los trabajadores migratorios y sus familiares que hayan sido víctimas de detención o prisión ilegal tendrán derecho a exigir una indemnización.¹⁵

Es importante señalar que los Estados que no firmaron la Convención no estaban obligados a cumplirla, sin embargo, hay que mencionar que independientemente de si la habían firmado o no, todos los países estaban obligados a respetar los derechos humanos de los trabajadores migratorios, como se consagran en muchos instrumentos internacionales. Como complemento de esta Convención, dos años más tarde se promulgó la declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas.

¹⁵ *Loc. cit.*

Con el inicio del nuevo siglo aumentó en el mundo el interés en la protección de los derechos de los migrantes, como parte de este proceso se dio la Declaración del Milenio, Resolución aprobada por la Asamblea General y, en particular, se promulgó el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención señalada. En este Protocolo, los Estados Parte declaran que para prevenir y combatir eficazmente el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire se requiere un enfoque amplio e internacional, que conlleve la cooperación, el intercambio de información y la adopción de otras medidas apropiadas, incluidas las de índole socioeconómica, en los planos nacional, regional e internacional.¹⁶ En ese sentido, en su artículo 2 se plantea que el propósito del Protocolo es prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, así como promover la cooperación entre los Estados Parte con ese fin, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los migrantes objeto de dicho tráfico. En 2001 ocurre la Declaración y el Programa de Acción de Durban de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia.

Hacia 2003 Latinoamérica vuelve a ser el centro de interés, ya que se hizo la VIII Conferencia Regional sobre Migración (CRM) Declaración de los viceministros en Cancún (México). Allí se continuaron los esfuerzos conjuntos en el combate al tráfico ilícito de niños y niñas. A este respecto, se reconoce la importancia de disponer de mecanismos apropiados que faciliten la reunificación legal de la familia y el intercambio de información acerca de las políticas de los países miembros de la CRM en este proceso.¹⁷

¹⁶ CNDH, Marco normativo Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2003. En https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Universales/Protocolo_TIMTMA.pdf (fecha de consulta: 23 de abril de 2020).

¹⁷ ACNUR, Declaración de los(as) viceministros(as). VIII Conferencia Regional sobre Migración México, 2006. En <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/>

Posteriormente, hay que destacar otros procesos relacionados al tema migratorio internacionales, como fueron la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el 13 de diciembre de 2006. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, del 20 de diciembre de 2006, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del 10 de diciembre de 2008, y el Documento final de la Conferencia de Examen de Durban de 2009.

Todo este compendio de instrumentos de derecho internacional que han estado directa e indirectamente relacionados con la protección de los derechos de los migrantes fueron un preámbulo fundamental para lo que sería el Pacto Mundial de la Migración.

EL PACTO MUNDIAL DE LA MIGRACIÓN Y SUS CARACTERÍSTICAS

Conforme la migración internacional aumentaba, se comenzó a ver la necesidad de una respuesta global para atender las crecientes problemáticas derivadas de la dinámica migratoria mundial. El acuerdo nace además como una respuesta a la mayor crisis migratoria en Europa desde la Segunda Guerra Mundial que tuvo su pico en 2015. Alemania es el país europeo en el que recalaron más demandantes de asilo; cerca de un millón y medio.¹⁸

Con ese propósito el pacto global sobre migración nació de la Cumbre sobre Refugiados y Migrantes celebrada en Nueva York y en la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) del 19

3994.pdf. (fecha de consulta: 20 de abril, 2020).

¹⁸ Elpais.org, “El pacto migratorio se convierte en el nuevo campo de batalla populista”, 2018. En https://elpais.com/internacional/2018/11/28/actualidad/1543421826_304578.html. (fecha de consulta: 15 de marzo de 2020).

de septiembre de 2016, en donde se planteó, entre otros aspectos justificantes,

Reconocemos que compartimos la responsabilidad de gestionar los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes de manera humana, respetuosa, compasiva y centrada en las personas. Acometeremos esa tarea mediante la cooperación internacional, reconociendo al mismo tiempo que hay capacidades y recursos diversos para responder a esos movimientos. La cooperación internacional y, en particular, la cooperación entre los países de origen o nacionalidad, de tránsito y de destino, es ahora más importante que nunca; en este ámbito, una cooperación en la que todos salen ganando reporta beneficios considerables para la humanidad. Los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes requieren un apoyo amplio en materia de políticas, asistencia y protección, en consonancia con las obligaciones que incumben a los Estados en virtud del derecho internacional. Recordamos también nuestra obligación de respetar plenamente sus derechos humanos y libertades fundamentales y destacamos que necesitan vivir su vida en condiciones de seguridad y dignidad. Nos comprometemos a apoyar a las personas afectadas actualmente, así como a quienes formen parte de grandes desplazamientos en el futuro.¹⁹

La serie de compromisos para mejorar la protección de los refugiados y migrantes se conocen como la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes. Dicha declaración reafirma la importancia del régimen de protección internacional de refugiados y establece el compromiso de los Estados Miembros de fortalecer y mejorar los mecanismos de protección de las personas que se desplazan. Establece las bases para la adopción de dos pactos

¹⁹ ONU, Asamblea General. Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre, 2016. En <https://www.acnur.org/5b4d0eee4.pdf> (fecha de consulta: 23 de abril de 2020).

mundiales en 2018: un pacto mundial para los refugiados y un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular.²⁰

Es entonces a través de la adopción de la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes que los 193 países miembros de la ONU reconocieron la necesidad de un abordaje integral a la movilidad humana y de fortalecer la cooperación a nivel global mediante la creación de mecanismos que protejan a las poblaciones migrantes. Es así que el proceso para desarrollar este pacto mundial sobre migración empezó en abril de 2017 e implicó tres fases:

La Fase I del proceso abarcó el período comprendido entre abril y noviembre de 2017 y se centró en las consultas. Durante esta fase de consulta, los Estados miembros tuvieron la oportunidad de proporcionar sus aportes y compartir puntos de vista sobre el desarrollo de un pacto mundial de migración segura, ordenada y regular. Los Estados miembros tuvieron esta oportunidad a través de las seis reuniones temáticas informales sobre cómo facilitar la migración segura, ordenada y regular que se celebraron en Nueva York, Ginebra y Viena (OP15a, b y c) y las reuniones de las Comisiones Económicas Regionales de las Naciones Unidas (OP22a). La Asamblea General recibió documentos de antecedentes relevantes antes de cada sesión temática informal (OP18). Otros foros para las aportaciones y el intercambio de opiniones incluyeron otros procesos, mecanismos e iniciativas relevantes en el campo de la migración, como los procesos consultivos regionales (OP22b), el Foro Global sobre Migración y Desarrollo (OP22b) y el Diálogo Internacional sobre Migración de la OIM. (OP22b). Además, las dos primeras audiencias con múltiples partes interesadas (OP30) se llevaron a cabo durante la Fase I. Las consultas realizadas durante la Fase I se incorporaron a la reunión preparatoria de inventario y la preparación del informe del secretario general en la Fase II.²¹

²⁰ *Loc. cit.*

²¹ *Loc. cit.*

Durante esta primera fase que se dio entre abril y diciembre de 2017, transcurrieron en Ginebra, Nueva York y Viena una serie de seis reuniones temáticas oficiosas sobre la facilitación de una migración segura, ordenada y regular, con la participación de las partes interesadas pertinentes en los ámbitos mundial, regional, nacional y local. El propósito de esas reuniones fue recabar aportaciones sustantivas y recomendaciones concretas para la elaboración del Pacto Mundial. Se abordaron los siguientes temas: derechos humanos de todos los migrantes, factores impulsores de la migración, cooperación internacional y gobernanza de la migración, contribuciones de los migrantes y de las diásporas al desarrollo sostenible, tráfico ilícito de migrantes, trata de personas y formas contemporáneas de esclavitud, migración irregular y vías de migración regular, incluidos el trabajo decente, la movilidad laboral, el reconocimiento de las competencias y cualificaciones y otras medidas pertinentes.²² Esta misma fuente señala que en 2017 se celebraron también cinco consultas regionales de las Naciones Unidas con el fin de examinar los aspectos temáticos de la migración arriba enumerados en la dimensión regional (África, América Latina y el Caribe, Asia Occidental, Asia y el Pacífico).

La fase II fue de evaluación consistió en una reunión preparatoria presidida conjuntamente por los cofacilitadores, que tuvo lugar en Puerto Vallarta (México) en diciembre de 2017. Los resultados de esta reunión se recogieron en un resumen de la Presidencia. Los dos objetivos principales de la reunión fueron: 1) examinar y condensar la abundante información reunida en la fase I (de consulta), y 2) realizar un análisis completo para planificar el proceso siguiente, a saber, las negociaciones intergubernamentales en el primer semestre de 2018. Las seis esferas temáticas examinadas en

²² Portal de Datos Mundiales sobre la Migración. El proceso de desarrollo del Pacto Mundial para la Migración, 2020. En <https://migrationdataportal.org/es/themes/procesus-delaboration-du-pacte-mondial-pour-les-migrations> (fecha de consulta: 23 de abril de 2020).

la fase I fueron analizadas en relación con seis dimensiones diferentes: humano, comunitario, local, subnacional, nacional, regional y mundial. Después de la evaluación, el secretario general de las Naciones Unidas formuló recomendaciones concretas en su informe titulado “Conseguir que la migración funcione para todos”.²³

La última fase fue la de negociaciones intergubernamentales. En ella tras las conversaciones celebradas durante las fases I y II, el 5 de febrero de 2018 los cofacilitadores publicaron el primer borrador del Pacto. Este borrador marcó el comienzo de la fase III. Las negociaciones intergubernamentales. Como fruto de estas negociaciones, el 11 de julio de 2018 se publicó el Proyecto de documento final del Pacto Mundial para la Migración. Este texto contenía 23 objetivos²⁴ amplios para lograr una migración segura,

²³ *Loc. cit.*

²⁴ Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica; Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen; Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración; Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada; Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular; Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente; Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración; Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos; Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes; Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional; Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada; Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación; Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas; Mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio; Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos; Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social; Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración; Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias; Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir, plenamente al desarrollo sostenible en todos los países; Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes; Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible; Establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas; Fortalecer la cooperación internacional y las

ordenada y regular, en relación con los cuales se proponía una serie de acciones que se consideraban pertinentes como instrumentos normativos y mejores prácticas.²⁵ La importancia de los datos para la elaboración de políticas bien fundamentadas se reitera a lo largo de todo el documento.

Resultado de todo este trabajo preparatorio, el 10 de diciembre 2018 en Marruecos, los líderes mundiales firmaron el Pacto Mundial de la Migración (PMM), que representa el primer acuerdo global para cooperar entre países, aprovechar los beneficios de la migración y proteger a los migrantes indocumentados. Se escogió esta fecha porque coincidía con el 70 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Posteriormente, el 19 de diciembre 2018, en la ciudad de Nueva York, la Asamblea General de Naciones Unidas, con una votación de 152 países a favor, 5 en contra, y 12 abstenciones, aprobó el proyecto de resolución que reafirma el compromiso de la ONU con el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.²⁶

De esta manera los 23 objetivos del pacto aprobados contienen principios rectores que buscan reafirmar la soberanía de los Estados, la protección de los derechos humanos y el impacto positivo de la migración en el desarrollo sostenible, la perspectiva de género, el interés superior del niño y el enfoque multisectorial. Pese a esta intencionalidad y su valor como marco jurídico internacional para atender la migración mundial, el PMM tuvo importantes detractores.

alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular. ONU, El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Conferencia Intergubernamental para el Pacto Mundial sobre Migración, 2018. En <https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml> (fecha de consulta: 24 de abril de 2020).

²⁵ *Loc. cit.*

²⁶ ONU, “La ONU confirma su respaldo al Pacto Mundial de Migración en la Asamblea General”. En <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/roadmap-for-migrants.html> (fecha de consulta: 23 de abril de 2020).

Varios países donde los partidos de extrema derecha tienen una fuerte influencia, mostraron su inconformidad y negativa a firmar el Pacto, como fue el caso de Bélgica, Bulgaria, Hungría, República Checa, Polonia, Eslovaquia, Australia, Israel, Italia y Suiza, quienes decidieron no participar en la conferencia sobre la aprobación del Pacto. En Alemania, el debate en torno al pacto también irrumpió con fuerza en la vida política y, sobre todo, en la carrera por la sucesión de Merkel al frente del Partido Conservador. Además, fuera de Europa, también Israel, apelando como siempre a razones de seguridad y, curiosamente, Australia, que ha pasado de ser un país abierto a la inmigración a desarrollar políticas cada vez más restrictivas y selectivas, se han autoexcluido del Pacto.²⁷ La preocupación con que algunos países europeos receptores de migrantes ven estos movimientos de personas se debe en gran medida a la crisis migratoria del Mediterráneo,

causada por los varios conflictos del Magreb y Oriente Medio. En general, todos los países que se resistieron a la adopción del acuerdo han venido siendo los últimos años puntos de destino de inmigración masiva, frente a la que han establecido estrictos controles fronterizos [...] En cuanto al panorama europeo, las distintas posturas tomadas por los Estados miembros de la Unión Europea podrían suponer una mala señal de cara la integración europea, puesto que una vez más el Servicio Europeo de Acción Exterior parece haber fracasado en su labor de crear una postura común para la UE. El hecho de que desde el principio la representación europea no estuviera presente, debido a la indisposición inicial de Hungría de modificar su postura, pone en cuestión el servicio diplomático común. Además, la postura inicial común que parecía[n] tener los otros 27 Estados de la Unión Europea, al margen de la postura magiar, se desvaneció por completo al final

²⁷ *El país*, “Malos tiempos para el Pacto Mundial de las Migraciones”, 2019. En https://elpais.com/elpais/2019/02/08/migrados/1549621099_365901.html. (fecha de consulta: 20 de abril de 2020).

del proceso, dado que varios de ellos terminaron desvinculándose del acuerdo. Eso marcó una clara división dentro de la Unión Europea en cuanto a migración, asunto sobre el que ya hay bastantes debates abiertos en las instituciones europeas. En general, a pesar del gran número de países firmantes, teniendo en cuenta toda la oposición creada y las crisis políticas que se llegaron a dar en algunos países, la iniciativa sobre la migración se podría clasificar como de dudosa efectividad, y en algunos aspectos incluso como un fracaso por parte de la ONU. Es evidente que Naciones Unidas parece haber perdido parte de su capacidad para promover su agenda de carácter global, tal como solía hacer hasta hace una década. Probablemente diez años atrás, Occidente habría aceptado de forma unánime las propuestas migratorias del secretario general; hoy, en cambio, existe una mayor división entre los países occidentales, así como dentro de sus mismas sociedades, entre las que cree el escepticismo hacia la propia organización.²⁸

Por su parte, Estados Unidos anunció que se desvinculaba del pacto por considerar que era “incoherente” con sus políticas migratorias y el argumento tuvo que ver con el hecho de que el concepto de *soberanía*, o la noción de que los ciudadanos de cada país tienen la autoridad única y final para controlar los asuntos políticos y legales de su nación es fundamental e incuestionable.²⁹ En la medida que la inmigración es un tema que recae directamente dentro de la autoridad de los gobiernos soberanos para decidir, para los países que están en desacuerdo, el supuesto es que los requisitos del pacto van en contra de la capacidad soberana de to-

²⁸ Túlio Días de Assis y Elena López, *Pacto de la ONU sobre migración: ausencias clave*, Doriga, Universidad de Navarra, 2019. En <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/pacto-de-la-onu-sobre-migracion-ausencias-clave> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020).

²⁹ Share.america.gov. Respuesta de Estados Unidos al pacto mundial sobre migración, 2020. En <https://share.america.gov/es/respuesta-de-estados-unidos-al-pacto-mundial-sobre-migracion/> (fecha de consulta: 24 de abril de 2020).

dos los países para determinar qué leyes y políticas de inmigración funcionan mejor para sí mismos.

Para la representante especial para la migración internacional Louise Arbour, que presidió la conferencia de Marrakech, todos estos países estaban en la mesa cuando se adoptó el Pacto Mundial y considera que “su política exterior y el espíritu del multilateralismo se ven muy seriamente afectados” si se desvinculan de un documento que acordaron hace unos pocos meses. “Creo que deja muy mal a los que participaron en lo que fueron negociaciones reales”.³⁰

El acuerdo, aunque no es vinculante, tiene la importancia de que está destinado a respaldar el derecho de los Estados a decidir su propia política nacional y es quizás uno de sus principales aportes. Ahora bien, hay que destacar el hecho de que el Pacto Mundial de la Migraciones pensando a futuro ha diseñado en su implementación una propuesta para el seguimiento dentro del sistema de Naciones Unidas. Para tales efectos, decidió establecer el Foro de Revisión sobre Migración Internacional (*International Migration Forum Review*) que servirá como la principal plataforma intergubernamental para que los Estados miembros discutan y compartan información sobre los avances en la implementación del Pacto, con la participación de otros actores relevantes. El Foro se celebrará cada cuatro años, empezando en 2022; las modalidades y otros aspectos sobre su organización deberán ser definidos en 2019 en un proceso de consulta abierto y transparente encabezado por el presidente de la Asamblea General de la ONU.³¹

³⁰ ONU, *Pacto Mundial sobre Migración...* En <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447231> (fecha de consulta: 20 de abril de 2020).

³¹ Embamex, “México reafirma su compromiso con el multilateralismo y con la gobernanza efectiva de la migración internacional”, 2018. En <https://embamex.sre.gob.mx/vaticano/index.php/noticias/256-mexico-en-el-pacto-mundial-para-una-migracion-segura-ordenada-y-regular> (fecha de consulta: 3 de febrero de 2020).

Es así que en el foro del 21 junio de 2019 se acordó, entre otras cosas, que las recomendaciones intergubernamentales deben concluirse dos meses después de cada fórum; se señala que todas las introducciones, los resúmenes, así como todos los reportes de la secretaria general deben servir como base para el Informe de la Declaración; que el informe de la declaración debe ser conciso, con evidencia basada en la acción y orientado en mostrar: una evaluación de todo el progreso hecho respecto a la implementación de los 23 objetivos en todos los aspectos; una identificación de los cambios relacionados con la implementación del Pacto Global y la futura cooperación internacional sobre migración internacional.³²

REACCIONES AL PACTO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

América Latina y el Caribe son de las regiones que han tenido un papel protagónico en el apoyo pero también en la no aprobación del Pacto. Alicia Bárcena, en su conferencia en el marco de la cumbre del Pacto, señalaba que los países latinoamericanos y caribeños han contribuido significativamente al debate sobre la migración mundial, en particular al garantizar la incorporación de los derechos humanos de los migrantes en todos los foros regionales y mundiales de migración.³³ México ha sido uno de los principales protagonistas en la medida en que no solo participó activamente en las diversas reuniones, sino que además fue sede en Puerto Vallarta en 2018, donde se dio la reunión preparatoria

³² Naciones Unidas, “Format and Organizational Aspects of International Migration Review Forums”, 2019. En <https://www.un.org/pga/73/wp-content/uploads/sites/53/2019/06/IMRE.pdf> (fecha de consulta: 13 de febrero de 2020).

³³ CEPAL, “Pacto Mundial para la Migración otorga un marco de principios comunes no vinculantes para afrontar un tema transfronterizo por naturaleza”, 2018. En <https://www.cepal.org/es/comunicados/pacto-mundial-la-migracion-otorga-un-marco-principios-comunes-vinculantes-afrontar-un> (fecha de consulta: 15 de abril de 2020).

de la Conferencia Intergubernamental. México trabajó de manera constructiva en todo el proceso preparatorio del Pacto, con el objetivo de acordar un texto basado en la gobernanza de las migraciones, con un enfoque humano, que reconociera a la migración como fuente de prosperidad, innovación y desarrollo sostenible,

Se apoyó la importancia de su alineación con la Agenda 2030, la Agenda de Acción de Addis Ababa y otros importantes instrumentos, lo cual facilitará la orientación, planeación y ejecución de acciones a corto, mediano y largo plazo, hacia la gobernanza efectiva de la migración. México apoyó y ofreció impulsar los principios guía del Pacto, en particular, la centralidad en las personas, los derechos humanos, enfoque de género, derechos de los niños y niñas, el debido proceso y acceso a la justicia, el desarrollo sostenible y la cooperación internacional, lo mismo que la oportunidad que representa la inclusión novedosa de temas sobre movilidad laboral, trabajo decente y contratación ética. México señaló que la visión multidimensional y de 360° del PMM, requiere la colaboración de todos los actores relevantes para su implementación. Por tanto, consideramos que el enfoque multi-actores de la propuesta del mecanismo de construcción de capacidades, es fundamental para la implementación de los objetivos del Pacto.³⁴

Y es que desde la Cumbre Intergubernamental para la Adopción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, México anunció los rasgos del Plan Integral de Desarrollo para los países de Centroamérica y México. Fue en ese marco “que, en conferencia de prensa de la Cumbre de Marruecos conjunta con los Cancilleres de Guatemala, Honduras y El Salvador, el secretario de Relaciones Exteriores de México, Marcelo Ebrard, anunció un ‘cambio de paradigma migratorio’ con la inversión de 30 mil millones de dólares en el Plan de Desarrollo Integral para

³⁴ Embamex, *op. cit.*

Centroamérica.³⁵ Con este Plan se buscaba ofrecer más oportunidades a los habitantes en sus países de origen como respuesta a las problemáticas de vulnerabilidad en la emigración, el tránsito y el retorno”.³⁶ La iniciativa, saludada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), fue considerada como la primera y más importante aplicación del Pacto.

Si bien es cierto que la mayor parte de los países latinoamericanos respaldaron el Pacto, tras 18 meses de negociaciones Chile y República Dominicana decidieron no hacerlo; Brasil, por su parte, se retiró cuando Jair Bolsonaro asumió la presidencia del país. En el caso de Chile, las razones esgrimidas para no suscribir este Pacto, a pesar de haber participado activamente en las negociaciones que dieron lugar al mismo, se debieron a algunas diferencias con el documento de la ONU, que consideraban no distinguía entre migración regular e irregular y tampoco garantizaría los mismos derechos a ambas categorías de migrantes.

Ante el hecho de que acoge una mención especial a aquellos que tienen que migrar por desastres naturales, para Chile, según un informe de prensa, el Pacto ponía en riesgo el carácter excepcional del refugio como forma de protección internacional y establece jerarquías que flexibilizan los procesos de regularización, lo que “no es coherente con la política migratoria del país”, según el texto oficial difundido por el Ministerio del Interior. Pero el argumento más fuerte explicado por el gobierno chileno es, ante todo, una supuesta pérdida de soberanía. “Si bien este instrumento no crea por sí mismo obligaciones internacionales, muchas de sus disposiciones sí utilizan un lenguaje vinculante. Esto deja la puerta

³⁵ El plan integral de desarrollo buscaba ofrecer más oportunidades a los habitantes en sus países de origen como respuesta a las problemáticas de vulnerabilidad en la emigración, el tránsito y el retorno.

³⁶ Onunoticias, Pacto Mundial para Migración: México anuncia “cambio de paradigma migratorio”, 2018. En <http://www.onunoticias.mx/pacto-mundial-para-una-migracion-mexico-anuncia-cambio-de-paradigma-migratorio/> (fecha de consulta: 20 de abril de 2020).

abierta para que actores internacionales interfirieran en el diseño de la política migratoria nacional, asunto que pertenece a la esfera soberana de cada Estado”, afirmaron las autoridades.³⁷

Roberto Ampuero, ministro de Relaciones Exteriores de Chile, hizo una declaración oficial para explicar su negativa a sumarse al pacto en la que aseguró que “el texto discutido en Naciones Unidas choca con las normas de Chile para tener una migración segura, ordenada y regular”. Añadió que “cada país es soberano de fijar sus reglas de migración” y que “Chile no se adherirá a nada que pueda ser usado en su contra y que atente contra su soberanía”.³⁸ El presidente Piñera por su parte consideró que los objetivos y contenidos del pacto de Marrakech “incentivan la migración irregular, establecen nuevos deberes para el Estado de Chile, restringen nuestra soberanía y pueden perjudicar a nuestro país en eventuales juicios internacionales”. Asimismo, el subsecretario del interior fue más claro al afirmar en declaraciones al diario *El Mercurio* que “la migración no es un derecho humano”, sino que el derecho corresponde al país de determinar cómo deben entrar a él los extranjeros”. También la facción ultraconservadora de la Unión Democrática Independiente (UDI) quedó satisfecha al manifestar que suscribir el pacto supondría permitir “casi las fronteras abiertas homologando los ingresos legales al país con los ilegales”, declaró su presidenta, Jacqueline van Rysselberghe.³⁹

Para la fuente citada, la posición del gobierno, sin embargo, ha sido duramente criticada por el congreso chileno y la oposición, que incluso denunció que la decisión fue tan sorpresiva que no se habría avisado a una delegación de parlamentarios que sí viajó

³⁷ France24, “La polémica retirada de Chile del Pacto Mundial para la Migración de la ONU”, 2018. En <https://www.france24.com/es/20181211-retirada-chile-pacto-migracion-onu> (fecha de consulta: 10 de abril de 2020).

³⁸ BBC, “Por qué Chile y República Dominicana rechazaron el pacto mundial sobre migración de la ONU”, 2018. En <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46524358> (fecha de consulta: 10 de abril de 2020).

³⁹ France24, *op. cit.*

a Marruecos y ya habría firmado partes del Pacto en representación del país, dejando entrever una descoordinación tremenda en el Ejecutivo. El tema ha producido enfrentamientos entre las distintas derechas que componen la coalición que lidera Piñera.⁴⁰ Pero también fueron varios los pronunciamientos de instituciones y actores políticos en contra de la posición de Chile ante el Pacto, Empezando por el Instituto Nacional de Derechos Humanos, cuya directora, Consuelo Contreras, manifestó recibirla

“con preocupación” porque “es cierto que no hay un pacto o convención que consagra el derecho a migrar, lo que sí consagra la declaración y el pacto de derechos civiles y políticos es el derecho a la movilidad humana. Chile siempre ha sido parte importante de todos los tratados de Derechos Humanos a nivel mundial. Es uno de los países fundantes de la OEA y siempre se ha destacado por su rol en el escenario internacional en materia de promoción y protección de los derechos humanos”, añadió. En la misma línea se manifestó el senador chileno y ex secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA) José Miguel Insulza, quien se declaró “bastante perplejo” ante la noticia que conoció por la prensa —pese a ser miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Alta— y criticó que constituye “una improvisación increíble para un cambio tan brutal de política como esta”. Insulza atribuye a “populismo” la decisión del Ejecutivo ya que “sabe que mucha gente está preocupada con la migración que llega a Chile”. “El Gobierno de Chile decide revelar sus verdaderos enfoques en Derechos Humanos y en migración particularmente, contradiciendo los compromisos internacionales anteriores, sumándose así al grupo minoritario de quienes tienen las posiciones más retrógradas en la materia”, afirmó por su parte la Red Nacional de Organizaciones Migrantes y Promigrantes de Chile. La Red acusó “la utilización de la posverdad diciendo que el derecho a migrar vio-

⁴⁰ *Loc. cit.*

lenta las fronteras, cuando no es así” y afirmó que “Chile necesita una ley y política migratoria que parta de la base de estos instrumentos internacionales y que estando centrados en ellos no retroceda a niveles de derechos de las personas anteriores a la Segunda Guerra Mundial”. Y algunos sacerdotes, como Nello Castelli, vinculados al Servicio Jesuita de Migrantes, una de las organizaciones que más trabaja en el país con este colectivo, señalaron en redes sociales la paradoja de que el Gobierno de Piñera que ha promovido una migración “ordenada, segura y regular” no quiera firmar lo mismo que propone el “Pacto Global por una Migración ordenada, segura y regular”. Aunque la crítica más directa, y la más velada, la dirigió la expresidenta Michelle Bachelet, que celebró como vital la firma del polémico Pacto desde Marruecos señalando que este “es un compromiso poderoso para proteger los Derechos Humanos de todos los migrantes de cualquier parte” y recordando que “los migrantes tienen los mismos derechos que todos”.⁴¹

Resulta interesante para el caso chileno que, si bien es cierto que el gobierno se pronunció en contra de firmar el pacto, no existiese un apoyo nacional ante tal determinación, sino por el contrario, en la medida en que Chile es un país receptor de migrantes, son precisamente las instituciones y los diversos actores vinculados con el tema quienes ven como preocupante la posición oficial.

Por otro lado, hay que hablar de República Dominicana, país de la región caribeña que no asistió a la conferencia internacional para la firma del Pacto, pero que manifestó su desacuerdo y no lo firmó. Y es que para el presidente dominicano, Danilo Medina Sánchez,

si bien, el acuerdo tiene “innumerables disposiciones que son bien vistas por el gobierno dominicano, así como la gran mayoría de los

⁴¹ *Loc. cit.*

gobiernos alrededor del mundo” también tiene disposiciones “que resultan contrarias al interés nacional”. Subrayó, que, aunque el pacto no tiene carácter vinculante por no tratarse de un tratado internacional estrictamente hablando, su adopción generaría compromisos al Estado dominicano que podrían socavar su capacidad para hacer valer sus normas migratorias e implementar con eficacia las políticas migratorias que el cumplimiento de estas normas exige. Igualmente, apuntó, que el pacto pondría cargas al Estado dominicano que, dado el contexto particular del país, que comparte con el deprimido Haití la isla La Española, “podría desbordar con creces nuestros recursos”. Asimismo, el acuerdo “crearía compromisos internacionales que le impedirían al Estado dominicano, o lo limitarían enormemente, para dar respuestas a situaciones que puedan presentarse en nuestra frontera terrestre como resultado de las condiciones estructurales y los procesos políticos y sociales que se vive en el país vecino”. Espinal dijo que República Dominicana tiene presiones y desafíos en materia migratoria que trascienden una coyuntura circunstancial que, más bien, son resultantes de la condición prácticamente única en el mundo de una isla con dos países que tienen desbalances enormes en materia económica, social, medioambiental y de seguridad.⁴²

A diferencia de lo ocurrido con Chile, donde se pudo observar una fuerte oposición a las decisiones del gobierno central, en República Dominicana el escenario fue distinto y, por el contrario, se multiplicaron las voces en el país que pidieron al presidente Danilo Medina no firmar el Pacto. Según EFE, diversos sectores, incluida la casi totalidad de la oposición, la cúpula empresarial y legisladores del oficialista Partido de la Liberación Dominicana (PLD) habían pedido al gobierno no rubricar el acuerdo, bajo el

⁴² EFE, “República Dominicana se desmarca del Pacto Mundial para la Migración de la ONU”, 2018. En <https://www.efc.com/efc/america/sociedad/republica-dominicana-se-desmarca-del-pacto-mundial-para-la-migracion-de-onu/20000013-3833445> (fecha de consulta: 3 de febrero de 2020).

argumento de que atenta contra la soberanía nacional y que el país no tiene la posibilidad económica de acoger más inmigrantes debido a la gran presencia de haitianos en República Dominicana, que comparte con Haití la isla caribeña La Española. El opositor Partido Reformista Social Cristiano, por su parte, consideró que la firma de los pactos migratorios equivaldría a la fusión en una sola nación de República Dominicana y Haití, y señaló que la migración haitiana se ha convertido en una seria amenaza para la soberanía nacional.⁴³ Según esta misma fuente, otros sectores, como el opositor Opción Democrática, defendían la firma del documento al recordar que más de 2 millones de dominicanos residen en el extranjero, una buena parte de ellos en condición irregular. Ante esta decisión, un analista local señalaba cómo

todo esto parece indicar que la República Dominicana no ha escapado del chantaje de grupos ultra nacionales que xenófobamente persiguen, exclusivamente, a los haitianos en territorio dominicano y lo hacen desde el racismo, desprecio y odio, esta política de xenofobia ha sido rechazada por líderes mundiales [...] ¿En qué ha fallado la República Dominicana? En asegurar que la migración, no solo la haitiana, sea ordenada, regulada y de manera segura, lo que evidencia que la política del ladrillo no será la solución para que la frontera dominicana pueda servir como un dosificador de migrantes, y se pueda reducir la pobreza extrema en la que están sometidas las provincias fronterizas.⁴⁴

Complementando esta posición de rechazo al actuar del país, hay quienes consideran que en República Dominicana el racismo y la xenofobia antihaitianos son política de Estado, donde las fac-

⁴³ *Loc. cit.*

⁴⁴ Rodríguez, Emmanuel, “Pacto Mundial sobre Migración Segura y la posición de República Dominicana”, 2018. En <https://acento.com.do/2018/opinion/8634057-pacto-mundial-migracion-segura-la-posicion-republica-dominicana/> (fecha de consulta: 12 de marzo de 2020).

ciones políticas de ultraderecha liberal han sabido prohiar las peores tradiciones culturales y religiosas en cada sociedad nacional.⁴⁵

El tercer país latinoamericano que también se mostró contrario al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de las Naciones Unidas fue Brasil.

El presidente Bolsonaro y su canciller Ernesto Araújo ya habían criticado los términos del pacto. Según el mandatario, el país adoptará criterios estrictos para la entrada de inmigrantes. Dijo que cualquiera que “no pasara por el tamiz” no entraría en el país. “No somos contrarios a los inmigrantes, pero para entrar en Brasil hace falta un criterio bastante riguroso. En caso contrario, en lo que dependan de mí, no entrarán”.⁴⁶ Se señala en esta fuente que para el canciller brasileño, por su parte, el pacto era un instrumento inadecuado para abordar el problema, en la medida que la inmigración no debía ser tratada como un tema global, sino de acuerdo con la realidad y la soberanía de cada país.

En un momento donde la migración sur-sur está en incremento, con una presencia cada vez mayor de venezolanos que huyen de la crisis sociopolítica de su país, así como de migración en tránsito africana y asiática, la adopción o no del Pacto Mundial de las Migraciones sin duda jugará un papel importante en la dinámica migratoria regional.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

El objetivo del presente documento fue analizar el proceso jurídico que dio origen al PMM, las características y las valoraciones que ha

⁴⁵ Haroldo Dilla Alfonso, “¿Por qué el gobierno chileno rechazó el Pacto Mundial de Migraciones?”, 2018. En <https://nuso.org/articulo/gobierno-chileno-rechazo-el-pacto-mundial-migraciones-chile/> (fecha de consulta: 2 de abril de 2020).

⁴⁶ EFE, “Brasil se retira del Pacto Migratorio de la ONU”, 2019. En <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/brasil-se-retira-del-pacto-migratorio-de-la-onu/10001-3861665> (fecha de consulta: 3 de febrero de 2020).

determinado, así como sus implicaciones en América Latina y el Caribe. En esa medida deben destacarse algunos aspectos.

Por un lado, queda claro que el camino para llegar al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de las Naciones Unidas no fue fácil e implicó numerosas declaraciones, conferencias, convenciones, pactos, convenios y protocolos a favor de los derechos humanos de los migrantes. En cada una de estas reuniones se fueron sumando derechos, necesidades de protección, la urgencia de políticas, compromisos de los gobiernos y normatividades en favor de los migrantes, por eso el Pacto Mundial de la Migración no se puede entender si no se comprende todo lo que fue este proceso, que tomó muchos años y que enfrentó muchos retos económicos, políticos y sociales. Por eso el PMM es un logro de todas aquellas personas, instituciones y gobiernos que han sentido la necesidad de asumir los retos y problemas que enfrenta la migración como fenómeno mundial, pero en particular, la condición de migrantes en un mundo globalizado centrado en las mercancías donde lo que interesa es la fuerza laboral pero no la persona.

si bien es cierto que los 23 objetivos que plantea el PMM dan las directrices de los temas fundamentales para abordar en el tema migratorio a nivel mundial y en cada una de las naciones, son ante todo procesos que deben generarse en el ámbito regional y local, y para ello es muy importante el posicionamiento que asuma cada gobierno. En ese sentido, es preocupante que varias naciones europeas, así como la norteamericana, hayan rechazado la firma del Pacto, pues son algunos de esos países de los principales destinos de millones de migrantes. Sin duda, el lograr incorporar a dichas naciones en el camino de las ventajas del Pacto será el mayor reto para los años venideros. De igual forma, y aunque el acuerdo no es vinculante, tiene la importancia de que está destinado a respaldar el derecho de los Estados a decidir su propia política nacional y es quizás uno de sus principales aportes. Por ello mismo, la necesidad

de que los Estados firmantes asuman el compromiso firmado y actúen en concordancia.

No se puede negar el hecho de que el proceso para llegar al Pacto Mundial de la Migración (y en particular a su marco normativo) ha tenido una fuerte oposición por diferentes naciones, pero llama la atención que sean algunos países como Chile, República Dominicana y Brasil, que casualmente son importantes receptores de migrantes, quienes no lo hayan firmado. Es una situación que nos debe preocupar no solo por el volumen de los flujos migratorios en estos contextos sino, en particular, por ser naciones que en estos momentos tienen gobiernos de derecha, para los cuales los temas de derechos humanos y la protección de grupos vulnerables no son parte substancial de su agenda política. Pero además debe preocuparnos como región las implicaciones de aplicar o no el PMM, en un momento en donde se viven movimientos poblacionales intra-regionales con grandes volúmenes y de gran diversidad.

Es claro que con todo y las limitantes que puede tener un instrumento jurídico de esta envergadura, es mucho mejor a no tener nada, por lo tanto, a los gobiernos, las organizaciones civiles, migrantes y académicos, nos compromete el hecho de su divulgación, protección y lograr su cabal cumplimiento. Asimismo, es necesario un mayor trabajo de investigación que muestra los efectos del PMM en la región.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR, *Convención sobre el estatuto de los refugiados*, 2020. En <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf> (fecha de consulta: 15 de marzo de 2020).
- , “Declaración de los(as) Viceministros(as)”, *VIII Conferencia Regional sobre Migración México*, 2006. En <https://www.acnur.org>

org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/3994.pdf (fecha de consulta: 20 de abril de 2020).

BBC, “Por qué Chile y República Dominicana rechazaron el Pacto Mundial sobre Migración de la ONU”, 2018. En <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46524358> (fecha de consulta: 10 de abril de 2020).

CEPAL, “Pacto Mundial para la Migración otorga un marco de principios comunes no vinculantes para afrontar un tema transfronterizo por naturaleza”, 2018. En <https://www.cepal.org/es/comunicados/pacto-mundial-la-migracion-otorga-un-marco-principios-comunes-vinculantes-afrontar-un> (fecha de consulta: 15 de abril de 2020).

CNDH, “Marco normativo Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, 2003. En https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativo-Trata/InsInternacionales/Universales/Protocolo_TIMTMA.pdf (fecha de consulta: 23 de abril de 2020).

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y su Mecanismo de Vigilancia*, 2012. En https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/13_Cartilla_Trabajadores_Migratorios.pdf (fecha de consulta: 23 de abril de 2020).

Días de Assis Túlio y Elena López, *Pacto de la ONU sobre migración: ausencias clave*, Doriga, Universidad de Navarra, 2019. En <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/pacto-de-la-onu-sobre-migracion-ausencias-clave> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020).

Dilla Alfonso, Haroldo, “¿Por qué el gobierno chileno rechazó el Pacto Mundial de Migraciones?”, 2018. En <https://nuso.org/articulo/gobierno-chileno-rechazo-el-pacto-mundial-migraciones-chile/> (fecha de consulta: 2 de abril de 2020).

EFE, "República Dominicana se desmarca del Pacto Mundial para la Migración de la ONU", 2018. En <https://www.efc.com/efc/america/sociedad/republica-dominicana-se-desmarca-del-pacto-mundial-para-la-migracion-de-onu/20000013-3833445> (fecha de consulta: 3 de febrero de 2020).

_____, "Brasil se retira del Pacto Migratorio de la ONU", 2019. En <https://www.efc.com/efc/espana/mundo/brasil-se-retira-del-pacto-migratorio-de-la-onu/10001-3861665> (fecha de consulta: 2 de abril de 2020).

Embamex, "México reafirma su compromiso con el multilateralismo y con la gobernanza efectiva de la migración internacional", 2018. En <https://embamex.sre.gob.mx/vaticano/index.php/noticias/256-mexico-en-el-pacto-mundial-para-una-migracion-segura-ordenada-y-regular> (fecha de consulta: 3 de febrero de 2020).

Elpais.org, "El pacto migratorio se convierte en el nuevo campo de batalla populista", 2018. En https://elpais.com/internacional/2018/11/28/actualidad/1543421826_304578.html (fecha de consulta: 15 de marzo de 2020).

El país, "Malos tiempos para el Pacto Mundial de las Migraciones", 2019. En https://elpais.com/elpais/2019/02/08/migrados/1549621099_365901.html (fecha de consulta: 20 de abril de 2020).

France24, "La polémica retirada de Chile del Pacto Mundial para la Migración de la ONU", 2018. En <https://www.france24.com/es/20181211-retirada-chile-pacto-migracion-onu> (fecha de consulta: 10 de abril de 2020).

ILO.ORG, *Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (revisado)*, 1949, núm. 97, 2020a. En https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312242 (fecha de consulta: 3 de febrero de 2020).

_____, *Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (disposiciones complementarias)*, 1975, núm. 143, 2020b. En <https://www.ilo.org/dyn/>

normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C143 (fecha de consulta: 20 de abril de 2020).

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), del 21 de diciembre de 1965*, 2020. En <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx> (fecha de consulta: 21 de abril de 2020).

_____, *Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven*, 2020. En <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/HumanRightsOfIndividuals.aspx> (fecha de consulta: 23 de abril de 2020).

Naciones Unidas, “Format and Organizational Aspects of International Migration Review Forums”, 2019. En <https://www.un.org/pga/73/wp-content/uploads/sites/53/2019/06/IMRF.pdf> (fecha de consulta: 13 de febrero de 2020).

_____, *La Declaración Universal de Derechos Humanos*, 2020. En <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights> (fecha de consulta: 20 de abril de 2020).

OEA, “Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos”, 2020. En https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm (fecha de consulta: 21 de abril de 2020).

OHCHR, *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965*, 2020. En <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cerd.aspx> (fecha de consulta: 12 de marzo de 2020).

ONU, *Asamblea General. Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016*. En <https://www.acnur.org/5b4d0eeec4.pdf> (fecha de consulta: 3 de febrero de 2020).

- _____, “Pacto Mundial sobre Migración: ¿a qué obliga y qué beneficios tiene?”, 2018. En <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447231> (fecha de consulta: 10 de abril de 2020).
- _____, “La ONU confirma su respaldo al Pacto Mundial de Migración en la Asamblea General”, 2020. En <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/roadmap-for-migrants.html> (fecha de consulta: 24 de abril de 2020).
- Onunoticias, “Pacto Mundial para Migración: México anuncia ‘cambio de paradigma migratorio’”, 2018. En <http://www.onunoticias.mx/pacto-mundial-para-una-migracion-mexico-anuncia-cambio-de-paradigma-migratorio/> (fecha de consulta: 20 de abril de 2020).
- Portal de Datos Mundiales sobre la Migración, “El proceso de desarrollo del Pacto Mundial para la Migración”, 2020. En <https://migrationdataportal.org/es/themes/processus-delaboration-du-pacte-mondial-pour-les-migrations> (fecha de consulta: 24 de abril de 2020).
- Rodríguez, Emmanuel, *Pacto Mundial sobre Migración Segura y la posición de República Dominicana*, 2018. En <https://acento.com.do/2018/opinion/8634057-pacto-mundial-migracion-segura-la-posicion-republica-dominicana/> (fecha de consulta: 12 de marzo de 2020).
- Share.america.gov., *Respuesta de Estados Unidos al pacto mundial sobre migración*, 2020. En <https://share.america.gov/es/respuesta-de-estados-unidos-al-pacto-mundial-sobre-migracion/> (fecha de consulta: 24 de abril de 2020).
- UNESCO, Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, aprobada por la Conferencia General en su vigésima reunión, París, 27 de noviembre de 1978, 2020. En https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000039429_spa (fecha de consulta: 22 de abril de 2020).