

LOS RETOS DE LA INMIGRACIÓN A ESCALA MUNDIAL. LA ACTUACIÓN DE LA ONU: EL PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

THE CHALLENGES OF IMMIGRATION AT THE GLOBAL LEVEL. UNITED NATIONS ACTION: THE GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY AND REGULAR MIGRATION*

Ignacio Camós Victoria**
Universidad de Girona

SUMARIO: 1. Introducción. –2. El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular también denominado Pacto Mundial sobre Migración. –3. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. –4. Los antecedentes al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular: la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes. –5. La Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. –6. El Procedimiento de elaboración del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. –7. El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular: contexto, estructura y principios rectores. –8. El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular: objetivos. –9. Balance general del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

RESUMEN

El 10 de diciembre de 2018 con la adopción del Pacto Mundial por la mayoría de los Estados Miembros de la ONU en una Conferencia Intergubernamental en Marrakech, Marruecos, se produjo un hecho relevante en el ámbito de la política migratoria a nivel mundial.

El Pacto Mundial es el primer acuerdo negociado intergubernamentalmente, elaborado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, que cubre todas las dimensiones de la migración internacional de manera integral y holística. Es un documento no vinculante que respeta el derecho soberano de los estados a determinar quién ingresa y permanece en su territorio y demuestra compromiso con la cooperación internacional en materia de migración. Presenta una importante oportunidad para mejorar la gobernanza de la migración, abordar los desafíos asociados con la migración actual y fortalecer la contribución de los migrantes y la migración al desarrollo sostenible.

El presente trabajo analiza el contenido de este Pacto mundial, en especial, sus principios rectores, objetivos y acciones, destacando sus fortalezas y debilidades.

* Recibido el 22 de abril de 2021. Aprobado el 12 de julio de 2021.

** Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

ABSTRACT

On December 10, 2018, with the adoption of The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration by the majority of the UN Member States at an Intergovernmental Conference in Marrakech, Morocco, a relevant event occurred in the field of migration policy worldwide.

The Global Compact is the first inter-governmentally negotiated agreement, prepared under the auspices of the United Nations, covering all dimensions of international migration in a holistic and comprehensive manner. It is a non-binding document that respects states' sovereign right to determine who enters and stays in their territory and demonstrates commitment to international cooperation on migration. It presents a significant opportunity to improve the governance of migration, to address the challenges associated with today's migration, and to strengthen the contribution of migrants and migration to sustainable development.

This paper analyses the content of this Global Compact, especially its guiding principles, objectives and actions, highlighting its strengths and weaknesses.

Palabras clave: migración; pacto mundial, migración ordenada, migración segura, migración regular, derechos humanos.

Key words: migration; Global Compact, Orderly Migration, Safe Migration; Regular Migration; Human rights.

1. INTRODUCCIÓN

Considerar la adopción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (en inglés: The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, GCM) como un hito en la política migratoria a nivel mundial puede parecer exagerado pero estamos, sin duda alguna, ante un cambio sustancial en el ámbito del tratamiento y gestión de la inmigración al apostarse, tal y como tendremos ocasión de apreciar en el presente trabajo, de forma decidida, por la cooperación internacional como mejor instrumento para hacer frente al reto migratorio. Se trata del primer acuerdo sobre un enfoque común para la migración internacional en todas sus dimensiones.

Aunque estamos ante un acuerdo que no cede soberanía nacional en el marco diseño de la política migratoria, y por tanto, carece de efecto jurídico en los sistemas jurídicos nacionales, no derivándose de él obligación alguna, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular debe ser un acuerdo que permita ir vertebrando un cuerpo común de normas internacionales en el ámbito de la migración que sin buscar fomentar la migración ni disuadir de ella, fije una reglas generales haciendo especial hincapié en las causas de la migración y en el hecho de que los migrantes tienen los mismos derechos universales y libertades fundamentales que cualquier otra persona.

El presente trabajo tiene por objeto hacer un análisis general descriptivo de los antecedentes de este Pacto, su interrelación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el contenido del mismo poniendo en valor los aspectos más importantes del mismo, en especial, sus principios y objetivos, así como los pasos a seguir.

Lejos de ser considerado como un punto final, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular debe convertirse en un punto de partida del presente y futuro de las políticas de migración que aborde de forma general este reto, apueste por la cooperación internacional y favorezca la regularidad y el respeto de los derechos de los migrantes frente a las mafias y la lucha por el cierre de las fronteras.

2. EL PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR TAMBIÉN DENOMINADO PACTO MUNDIAL SOBRE MIGRACIÓN

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular también denominado Pacto mundial sobre Migración es un acuerdo intergubernamental promovido por la Organización de las Naciones Unidas que busca «mejorar la gobernabilidad de la migración y afrontar los desafíos asociados con la migración actual, así como para reforzar la contribución de los migrantes y la migración al desarrollo sostenible». Fue adoptado en Marrakech (Marruecos), 10 y 11 de diciembre de 2018. Fue firmado por 164 países, entre ellos España¹.

Aunque el pacto mundial no es un tratado internacional, y no es formalmente vinculante para sus países firmantes en virtud del derecho internacional. Sin embargo, como otros acuerdos similares de la ONU, se considera un compromiso políticamente vinculante. Se basa en los valores de la soberanía del estado, la responsabilidad compartida, la no discriminación y los derechos humanos y reconoce que se requiere de un enfoque cooperativo para optimizar los beneficios generales de la migración, al tiempo que se abordan los riesgos y desafíos para las personas y las comunidades en los países de origen, tránsito y destino.

Como comentaba aunque no es jurídicamente vinculante, es el primer acuerdo global de la ONU sobre un enfoque común sobre la migración internacional en todas sus dimensiones. Su autoridad, tal y como se señala en el apartado de los principios rectores, dimana de su carácter consensuado, su credibilidad, su titularidad colectiva y el hecho de que su aplicación, seguimiento y examen sean conjuntos².

Tal y como señala el profesor CACHÓN RODRÍGUEZ, L. y AYSA-LASTRA, M. lo han definido como un contrato social internacional: “supone un paso histórico en la gobernanza de las migraciones internacionales. Auspiciado por Naciones Unidas, este Pacto pone las bases para un contrato social internacional en el campo de la gestión del fenómeno de las migraciones”³. Su aprobación, en un contexto marcado por grandes tensiones en el campo migratorio internacional, supone un gran logro y una apuesta por el multilateralismo.

Aunque la soberanía de los Estados sigue siendo el principio general en este ámbito. Respetando, como es obvio, las obligaciones en materia de derechos humanos y en general cualquier acuerdo o convenio, los Estados mantienen la potestad soberana de decidir los ejes principales de la política de migración.

¹ Hay notables ausencias como la de Estados Unidos y 11 estados miembros de la UE. En el caso de la UE, 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 minoría. Tal y como se señala en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo Aplicación del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular sobre la base de los valores de la UE (Dictamen de iniciativa) Ponente: José Antonio MORENO DÍAZ, en su apartado 1.6 el CESE lamenta que el Pacto no se haya aprobado por todos los Estados miembros y considera que hubiera sido una excelente oportunidad para avanzar en construir una voz única de la UE sobre las migraciones en el escenario global. Por tanto, el CESE considera necesario que todos los Estados miembros de la UE ratifiquen dicho Pacto, al tiempo que recomienda que la UE explicita y desarrolle los objetivos del mismo a través de los mecanismos oportuno. SOC/615 – EESC-2019-01355-00-00-AC-TRA (EN) 3/10.

² Sobre el tema del seguimiento de este Pacto Mundial vid: Nota sobre la aplicación, el seguimiento y el examen del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Marco propuesto para la prestación de asistencia a los Estados Miembros en la organización de los exámenes regionales 26 de febrero de 2020 en: <https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/spanish.pdf>

³ El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular Naciones Unidas: un contrato social internacional / The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration An international social contract, *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2019. p. 86.

El Pacto se autodefine, en definitiva, en su punto 7: como «un marco de cooperación no vinculante jurídicamente» aunque sí contiene guías claras para la acción (política y social) en la gestión de las migraciones internacionales; es decir, claros compromisos políticos (y morales) asumidos por los estados miembros de Naciones Unidas. El hecho de que no sea de obligado cumplimiento puede considerarse una (clara) limitación del Pacto, pero hay que tener en cuenta que si en 2016 se hubiera planteado elaborar una norma internacional de obligado cumplimiento por parte de los estados, el proceso ni siquiera se hubiera puesto en marcha: no habría habido ni Declaración de Nueva York en 2016, ni, por supuesto, un Pacto-tratado en 2018.

3. LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

El punto de partida del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular tuvo lugar en 2015 con la aprobación, por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible cuyo objetivo 10.7 señala que se debe «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».

En concreto, la Meta 10.7, como parte del Objetivo 10 relativo a la reducción de las desigualdades en los países y entre ellos, reconoce que la gobernanza efectiva de la migración es clave para lograr una migración más segura, ordenada y regular. También reconoce la necesidad de contar con regímenes migratorios mundiales, regionales y nacionales, y marcos de políticas integrales para gestionar la migración en beneficio de todos. Esto incluye promover una migración regularizada que respete los derechos de todos los migrantes y aprovechar el impacto positivo de la migración en el desarrollo para los propios migrantes así como para todas las comunidades y países.

En la práctica, la gestión integral y efectiva de la migración implica una amplia gama de esferas de acción.

Entre otras, pero no limitada a ellas:

1. La integración y capacitación de la migración;
2. La protección de los derechos de los migrantes y la promoción del bienestar de los mismos;
3. La mejora de la integración de los migrantes en las comunidades de acogida;
4. La promoción de la movilidad laboral regular;
5. La mejora de la salud de los migrantes; mitigar y abordar las vulnerabilidades de los migrantes y refugiados y desplazados internos, facilitando la reunificación familiar, abordando la migración irregular y proporcionando caminos a la regularidad;
6. Atender a las necesidades de las comunidades de acogida;
7. Combatir el tráfico y la trata de migrantes;
8. Facilitar el reasentamiento, el retorno voluntario asistido y la reintegración de migrantes y
9. Desarrollar soluciones duraderas para las personas desplazada.

Más allá del objetivo 10 mencionado, la protección de los trabajadores migrantes es destacada en el Objetivo 8 referido a promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos, donde se incluye una meta la 8 como es la de proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios. Igualmente la situación migratoria es mencionada específicamente como factor de desagregación en el seguimiento y evaluación del Objetivo 17 referido a las alianzas para lograr los Objetivos.

Tal y como señala AGNE M.; «la conexión migración-ODS va más allá de la implementación de políticas de migración e implica la integración de la migración en los diferentes ámbitos de

la gobernanza mundial. Al fortalecer la coherencia entre las agendas de Migración y Desarrollo, las políticas de migración pueden mejorar los resultados de desarrollo, y las políticas de desarrollo pueden mejorar los resultados de la migración. La Agenda 2030 respalda esta visión holística de la migración y los ODS podrían sin duda ayudar a hacer efectiva la gobernanza de la migración y de la cooperación a nivel local, regional, nacional y global⁴.

4. LOS ANTECEDENTES AL PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR: LA DECLARACIÓN DE NUEVA YORK PARA REFUGIADOS Y MIGRANTES

El antecedente más directo al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular fue la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes, adoptada de manera unánime el 19 de septiembre de 2016, por las naciones miembro de la Asamblea General de las Naciones Unidas⁵.

En su momento fue considerada como un hito para la solidaridad mundial y para la protección de las personas refugiadas en el momento donde ocurre un desplazamiento sin precedentes ya que expresa la voluntad política de los dirigentes mundiales de salvar vidas, proteger derechos y compartir la responsabilidad a escala mundial.

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica. Recordemos que las obligaciones que hemos contraído en virtud del derecho internacional prohíben todo tipo de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Sin embargo, en muchas partes del mundo observamos, con gran preocupación, respuestas cada vez más xenófobas y racistas ante los refugiados y los migrantes.

Tal y como se establece en la introducción de esta Declaración, ésta es fruto de la reflexión realizada sobre la mejor manera en que la comunidad internacional debe responder al creciente fenómeno mundial de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes. Es importante tener en cuenta que la declaración reconoció una necesidad de mayor cooperación entre las naciones para abordar la migración en forma eficaz.

De hecho, se reconoce el hecho de compartir la responsabilidad de gestionar los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes de manera humana, respetuosa, compasiva y centrada en las personas y se considera que debe acometerse esta tarea mediante la cooperación internacional, reconociendo al mismo tiempo que hay capacidades y recursos diversos para responder a esos movimientos. Se considera que 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.

⁴ AGNE M., "Pacto Mundial sobre las Migraciones y ODS: una oportunidad histórica". *Tiempo de paz*, ISSN 0212-8926, N.º 135, 2019 p. 92.

⁵ Puede consultarse el texto de la Declaración de Nueva York para Refugiados y en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10793.pdf>

La Declaración de Nueva York 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 mundiales en 2018: un pacto mundial para los refugiados y un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular.

Al adoptar la Declaración de Nueva York, los Estados miembros:

- Declaran su profunda solidaridad con las personas que se han visto obligadas a huir;
- Reafirman sus obligaciones de pleno respeto de los derechos humanos de refugiados y migrantes;
- Reconocen expresamente que la protección a las personas refugiadas y la ayuda a los Estados de acogida son responsabilidad compartida, y debe ser asumida de forma más equitativa y predecible;
- Brindan su firme apoyo a los países afectados por los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes;
- Acuerdan basarse en los elementos fundamentales del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados; y
- Acuerdan trabajar por la adopción del Pacto mundial sobre refugiados y del Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular. A pesar de que ambos se ejecutaran al mismo tiempo, la Asamblea General decidió que los dos procesos son “separados, distintos e independientes”.

Se incluyen en la Declaración una serie de compromisos que se aplican tanto a los refugiados como a los migrantes, así como conjuntos distintos de compromisos con respecto a los refugiados y los migrantes.

Entre los compromisos que se aplican tanto a refugiados como migrantes me parece importante destacar que se aboga por no sólo por reconocer que las mujeres y los niños son especialmente vulnerables durante el viaje del país de origen al país de llegada y por adoptar medidas para encarar esas vulnerabilidades y seguir protegiendo los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas en tránsito y después de su llegada. Se destaca la importancia de atender, a su llegada, las necesidades inmediatas de las personas que se hayan visto expuestas a malos tratos físicos o psicológicos mientras se encontraban en tránsito, sin discriminación y con independencia de su condición jurídica o situación migratoria o de los medios de transporte que hayan empleado. Con ese fin, debe considerarse la posibilidad de prestar el debido apoyo al desarrollo de la capacidad de los países receptores de grandes desplazamientos de refugiados y migrantes que lo soliciten.

En el caso de los migrante, se asume el compromiso de proteger la seguridad, la dignidad y los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, sea cual fuere su estatus migratorio, en todo momento.

Se incluyen en esta Declaración dos anexos: en el anexo I de la Declaración figura un marco de respuesta integral para los refugiados y se esbozan los pasos necesarios para concertar en 2018 un pacto mundial sobre la cuestión de los refugiados, mientras que en el anexo II se establecen medidas para concertar en 2018 un pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular.

En materia de refugiados se establece los elementos fundamentales del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados para ser aplicado a desplazamientos de gran escala y de situaciones prolongadas de refugiados.

Los 4 objetivos generales del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados son:

- o Aliviar las presiones de los países de acogida;
- o Fomentar la autosuficiencia de los refugiados;

- o Ampliar el acceso a las soluciones en terceros países; y
- o Apoyar las condiciones en los países de origen para posibilitar un retorno en condiciones de seguridad y dignidad.

Se incluyen medidas en varios ámbitos como el de la Recepción y admisión de refugiados; el de apoyo a las necesidades inmediatas y persistentes de éstos, también de apoyo a los países y comunidades de acogida en el ámbito de las soluciones duraderas y finaliza con el camino a seguir.

Así, se solicita que los Estados receptores de refugiados garanticen en lo posible que se adopten medidas para identificar como refugiados a las personas que necesitan protección internacional; ofrecer condiciones de recepción suficientes, seguras y dignas, prestando especial atención a las personas con necesidades específicas, las víctimas de la trata de personas, la protección de los niños, la unidad de la familia y la prevención de la violencia sexual y por razón de género y la respuesta ante ella; y respaldar la aportación fundamental de las comunidades y las sociedades receptoras a este respecto.

Así como que se proceda a evaluar y atender las necesidades esenciales de los refugiados, en particular, facilitando su acceso a suficiente agua potable, servicios de saneamiento, alimentos, nutrición, viviendas, apoyo psicosocial y atención de la salud, incluida la salud sexual y reproductiva, y prestando asistencia a los países y las comunidades de acogida en este sentido, según sea necesario.

Para ello se considera necesario utilizar el proceso de inscripción para determinar las necesidades específicas de asistencia y las medidas concretas de protección, en lo posible, por ejemplo, aunque no exclusivamente, para los refugiados con necesidades especiales de protección, como las mujeres en situación de riesgo, los niños, especialmente los niños no acompañados y los niños separados de sus familias, los hogares encabezados por niños y los hogares monoparentales, las víctimas de la trata de personas, las víctimas de traumas y los supervivientes de la violencia sexual, así como los refugiados con discapacidad y las personas de edad y trabajar para garantizar el registro inmediato de los nacimientos de todos los niños refugiados nacidos en su territorio y proporcionar asistencia adecuada a la mayor brevedad posible para obtener otros documentos necesarios, según proceda, relativos al estado civil, por ejemplo, certificados de matrimonio, divorcio o fallecimiento.

Otras de las claves en el ámbito de la recepción y admisión de refugiados es el de adoptar medidas, con las debidas salvaguardias legales, que consagran los derechos humanos de los refugiados, con miras a garantizar la seguridad de los refugiados, y medidas para responder a las preocupaciones legítimas de los países de acogida en cuanto a la seguridad; así como medidas para mantener el carácter civil y humanitario de los campamentos y asentamientos de refugiados y para garantizar la credibilidad de los sistemas de asilo, en particular mediante la colaboración entre los países de origen, de tránsito y de destino, para facilitar el regreso y la readmisión de las personas que no reúnan los requisitos para obtener la condición de refugiado.

5. LA DECLARACIÓN DE NUEVA YORK PARA REFUGIADOS Y MIGRANTES Y EL PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

Al hablar en la Declaración de Nueva York para refugiados y migrantes del Pacto mundial para una migración Segura, Ordenada y Regular, se señalaba que:

- El pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular tendrá como objetivo establecer una serie de principios, compromisos y entendimientos sobre la migración internacional, mejorar la coordinación de la migración internacional y ofrecer un marco para la cooperación internacional amplia respecto de los migrantes.
- El pacto mundial para la migración coordinará la migración internacional y presentará un marco para una cooperación internacional conjunta sobre migrantes y desplazamiento.

El objetivo final es que este Pacto era que abordara todos los aspectos de la migración internacional, como los humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos, entre otros.

La Declaración de Nueva York también incluye planes concretos con respecto a la forma de consolidar estos compromisos:

- Iniciar negociaciones que conduzcan a una conferencia internacional y la aprobación de un pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada en 2018. El acuerdo de avanzar hacia este marco integral es trascendental. Implica que la migración, al igual que otras esferas de las relaciones internacionales, se guiará por un conjunto de principios y enfoques comunes.
- Elaborar directrices sobre el trato de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad. Estas directrices revestirán particular importancia para el creciente número de niños no acompañados en tránsito.
- Lograr un reparto más equitativo de la carga y la responsabilidad de acoger y dar apoyo a los refugiados del mundo mediante la aprobación de un pacto mundial sobre refugiados en 2018.

Tal y como señala en la Declaración de Nueva York para refugiados y migrantes, el Pacto mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular debe seguir la senda marcada por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹⁷ y la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo¹⁸ y se basaría en la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, aprobada en octubre de 2013.

6. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

El procedimiento y el plazo para firmar el pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular se decidió en la Asamblea General de la ONU el 6 de abril de 2017 donde se aprobó el Reglamento provisional de la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

El proceso que fue acordado en esta resolución del año 2027 constaba de las siguientes tres fases⁶:

Primera fase. Fase de consultas (abril-noviembre de 2017: 8 meses): seis sesiones en Ginebra, Nueva York y Viena. Consistía en la organización de sesiones temáticas oficiosas, consultas regionales y reuniones con la sociedad civil con el objetivo de comenzar el proceso preparatorio para la aprobación del pacto.

Se debatieron y se elaboraron propuestas acerca de diversos temas: entre otros, derechos humanos, migración regular e irregular, empleo de migrantes, cooperación internacional, la relación positiva entre migración y desarrollo sostenible e inclusivo, y factores que impulsan la migración.

Segunda Fase. Fase de Balance (diciembre de 2017-enero de 2018: dos meses), que llevó a la elaboración de un primer borrador («borrador cero»). Tuvo lugar en la Ciudad de México. El objetivo principal de esta fase era el examen del trabajo realizado en la primera fase. También fue el momento de establecer medios de aplicación del pacto, así como mecanismos de seguimiento y de examen del mismo.

⁶ Puede consultarse la Resolución aprobada por la Asamblea General el 6 de abril de 2017 en: <https://undocs.org/sp/A/RES/71/280>

Tercera Fase. Fase de Negociaciones intergubernamentales (febrero-julio de 2018) que tuvo lugar en la Sede de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York. Se trabajó sobre un borrador preliminar preparado por los cofacilitadores sobre la base de las aportaciones y deliberaciones de las fases previas. Participaron en este proceso todos los Estados, salvo Estados Unidos, quien anunció su retirada el pasado diciembre por considerar este pacto 'incoherente' con sus políticas migratorias. Este periodo concluyó con el documento⁹ que será adoptado oficialmente en la Conferencia Intergubernamental de Marrakech los días 10 y 11 de diciembre; se trata de un texto que establece 23 objetivos y compromisos de los Estados miembros sobre migración internacional⁷.

7. EL PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR: CONTEXTO, ESTRUCTURA Y PRINCIPIOS RECTORES

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular es considerado en sus años previos como una oportunidad histórica para mejorar la cooperación internacional en materia de migración y para fortalecer las contribuciones de los migrantes y la migración al desarrollo sostenible.

Hoy en día, hay más de 258 millones de migrantes en todo el mundo que viven fuera de su país de nacimiento.

Se espera que esta cifra crezca como resultado de una serie de factores que incluyen el crecimiento de la población en general, el aumento de la conectividad, el comercio, el aumento de la desigualdad, los desequilibrios demográficos y el cambio climático.

La migración presenta enormes oportunidades y beneficios para los migrantes, las comunidades de acogida y las comunidades de origen. Sin embargo, cuando está mal regulada puede crear desafíos significativos. Estos desafíos incluyen, abrumadoras infraestructuras sociales ante la llegada inesperada de un gran número de personas y la muerte de migrantes que realizan viajes peligrosos.

En este contexto, tras un período de consultas de 18 meses y negociaciones intergubernamentales, los Estados Miembros de la ONU acordaron adoptar un Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

La Conferencia Intergubernamental para el Pacto Mundial sobre Migración se celebró los días 10 y 11 de diciembre de 2018, en la ciudad de Marrakech (Marruecos). De los 169 estados presentes, 152 votaron a favor, 5 en contra (Estados Unidos e Israel, más tres países comunitarios: Hungría, República Checa y Polonia) y 12 se abstuvieron (otros 24 no participaron en esta votación).

Por paradójico que parezca, el área del mundo donde más países se han negado a suscribir el pacto es la Unión Europea: 11 de los 28 estados miembros no apoyan el Pacto: Hungría fue el primero en descolgarse, seguido de Austria (cuando ocupaba la presidencia de turno de la UE), Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Italia, Letonia, Polonia y República Checa. Otros países que no apoyaron el Pacto son Australia, República Dominicana, Israel y Suiza. Chile se descolgó horas antes del encuentro de Marrakech y Brasil se salió del Pacto con la llegada al poder de Jair Bolsonaro en enero 2019.

⁷ Sobre las diferentes fases y modalidades de las negociaciones del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular *vid.* FAJARDO DEL CASTILLO, T., "El Pacto Mundial por una Migración Segura, Ordenada y Regular: un instrumento de *soft law* para una gestión de la migración que respete los Derechos Humanos". [38] *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (2019), pp. 6 y ss.

Los Estados Unidos no participaron en la negociación del acuerdo, por orden del presidente Donald Trump.

Por lo que respecta a la estructura, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular consta de un «Preámbulo»; un primer apartado dedicado a «Visión y principios rectores»; un segundo sobre «Nuestro marco de cooperación»; una tercera larga parte donde se especifican los 23 objetivos del mismo y las acciones que se desarrollarán en cada uno de ellos; así como unos apartados finales titulados «Aplicación» y «Seguimiento y examen».

Del Preámbulo parece oportuno destacar dos ideas: una referida al hecho de que este Pacto Mundial “representa un hito en la historia del diálogo mundial y la cooperación internacional sobre la migración” tal y como se establece en el punto 6 del Preámbulo. Afirmación que se complementa en el punto 14 dentro del apartado de unidad de propósito en el que se destaca que “(...) damos un paso histórico, plenamente conscientes de que el Pacto (...) es un hito en el camino, pero no el final de nuestros esfuerzos”, comprometiéndose a proseguir el diálogo multilateral en las Naciones Unidas mediante un mecanismo de seguimiento y examen periódico eficaz, para asegurarnos de que las palabras de este documento se traduzcan en acciones concretas que beneficien a millones de personas en todas las regiones del mundo.

Por su parte, en el punto 7 del Preámbulo se afirma que el Pacto presenta un marco de cooperación no vinculante jurídicamente que se basa en los compromisos acordados por los estados miembros en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Su propósito es fomentar la cooperación internacional sobre la migración entre todas las instancias pertinentes, reconociendo que ningún Estado puede abordar la migración en solitario, y respetar la soberanía de los estados y sus obligaciones en virtud del derecho internacional» (el énfasis es nuestro).

Sobresalen, en general, de este documento, tal y como señala CACHÓN RODRÍGUEZ, L. y MARÍA AYSA-LASTRA, M.; cuatro importantes ideas: 1) Un reconocimiento: ningún Estado puede abordar los desafíos que plantean las migraciones internacionales en solitario; 2) Una finalidad: fomentar la cooperación internacional sobre la migración; 3) Una limitación: el Pacto es un marco de cooperación no vinculante jurídicamente; y 4) Una consecuencia: el Pacto respeta la soberanía de los estados (aunque estos deben cumplir sus compromisos internacionales).⁸

Los 10 principios rectores que definen el Pacto se recogen en el punto 15 y que son considerados como transversales e interdependientes:

1) Centrarse en las personas. El Pacto Mundial tiene una importante dimensión humana, que es inherente a la experiencia misma de la migración. Por ello 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 Mundial es un marco de cooperación no vinculante jurídicamente que 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. Su autoridad dimana de su carácter consensuado, su credibilidad, su titularidad colectiva y el hecho de que su aplicación, seguimiento y examen sean conjuntos.

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

⁸ El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular Naciones Unidas: un contrato social internacional / The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration An international social contract, *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2019. p. 90.

jurisdicción, de conformidad con el derecho internacional. Dentro de su jurisdicción soberana, los Estados podrán distinguir entre el estatus migratorio regular e irregular, incluso al decidir con qué medidas legislativas y normativas aplicarán el Pacto Mundial, teniendo en cuenta sus diferentes realidades, políticas y prioridades, y los requisitos para entrar, residir y trabajar en el país, 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. Esto significa que el Estado y las instituciones y entidades públicas y privadas, así como las propias personas, están sujetas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, y son compatibles con el derecho internacional.

5) Desarrollo sostenible. El Pacto Mundial se basa en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, donde se reconoce que la migración es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo sostenible de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales. La migración contribuye a lograr resultados positivos en materia de desarrollo y a alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, especialmente cuando se gestiona bien. 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. El Pacto Mundial se basa en el derecho internacional de los derechos humanos y defiende los principios de no regresión y no discriminación. 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. También reafirmamos el compromiso de eliminar todas las formas de discriminación contra los migrantes y sus familias, como el racismo, la xenofobia y la intolerancia.

7) Perspectiva de género. El Pacto Mundial garantiza que se respeten los derechos humanos de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños en todas las etapas de la migración, que se comprendan y satisfagan adecuadamente sus necesidades específicas, y que se los empodere como agentes de cambio. 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 Mundial 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, como consideración primordial en cualquier situación que afecte a los menores en el contexto de la migración internacional, incluidos los menores no acompañados y separados.

9) Enfoque pangubernamental. El Pacto Mundial considera que la migración es una realidad pluridimensional que no puede ser abordada por un solo sector normativo del gobierno. Para formular y aplicar políticas y prácticas migratorias eficaces, es necesario adoptar un enfoque pangubernamental que asegure la coherencia normativa horizontal y vertical en todos los sectores y niveles del gobierno.

10) Enfoque pansocial. El Pacto Mundial promueve una amplia colaboración entre múltiples interesados para abordar la migración en todas sus dimensiones mediante la inclusión de 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 en la gobernanza migratoria.

8. EL PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR: OBJETIVOS

El Pacto Mundial sobre Migración comprende 23 objetivos para gestionar mejor la migración a nivel local, nacional, regional y mundial con la finalidad de mitigar los factores adversos y estructurales que impiden a las personas construir y mantener medios de vida sostenibles en sus países de origen, reducir los riesgos y las vulnerabilidades a las que se enfrentan los migrantes en las diferentes etapas de la migración, respetando, protegiendo y cumpliendo sus derechos humanos y brindándoles atención y asistencia.

Pero también busca abordar las preocupaciones legítimas de los estados y comunidades, al tiempo que reconoce que las sociedades están experimentando cambios demográficos, económicos, sociales y ambientales en diferentes escalas que pueden tener implicaciones para, y como resultado de, la migración y se considera un esfuerzo por crear condiciones propicias que permitan a todos los migrantes enriquecer nuestras sociedades a través de sus capacidades humanas, económicas y sociales, y así facilitar sus contribuciones al desarrollo sostenible a nivel local, nacional, regional y global.

Centrándonos, de forma expresa en los 23 Objetivos para la migración segura, ordenada y regular es importante destacar que éstos incluyen también medidas de aplicación, seguimiento y examen. En concreto cada objetivo contiene un compromiso, seguido de una serie de acciones consideradas pertinentes como instrumentos normativos y mejores prácticas.

Los 23 objetivos son:

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.
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.

Tal y como señala NEWLAND, K⁹, estos 23 objetivos se desarrollan sobre la base de tres grandes imperativos principales:

- Reducir los factores negativos que obligan a las personas a abandonar sus hogares, así como protegerlas de los daños en sus viajes (objetivos 2, 7, 8, 9, 10, 13,17).
- Amplificar los beneficios de la migración (objetivos 5, 6, 15, 16, 18, 19, 20, 22).
- Poner orden en el proceso de migración a través de una mejor comprensión de su escala y dinámica, políticas más efectivas y una mayor cooperación internacional (objetivos 1, 3, 4, 11,12, 14, 21, 23).

Más allá de esta clasificación a partir de los imperativos fundamentales. Por ambición o posibilidad de ser alcanzados, se puede identificar tres grupos de objetivos.

Un primer grupo lo forman algunos objetivos que son muy específicos y se pueden conseguir de modo realista: objetivos 1, 4, 14, y 20. Destacando dentro de este grupo el objetivo de mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio.

Un segundo grupo que es más ambicioso y, por lo tanto, más difícil de acordar, en particular los relacionados con el acceso a los países de destino y la permanencia en los mismos. La implementación de estos objetivos implicará la resolución de desafíos más complejos: objetivos 5

⁹NEWLAND, K.; "Global Governance of International Migration 2.0. What Lies Ahead?". *Migration Policy Institute Policy Brief*, n.º 8, febrero de 2019, p. 7. Vid. texto en: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/GlobalCompact-MigrationGovernance-Final.pdf>

Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular; 15: Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos y 21: Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible.

Por último, un tercer grupo lo componen objetivos con un sentido amplio y de largo alcance, porque marcan una dirección hacia donde hay que avanzar, pero no una meta fija: objetivos 2, 7, 16, 17 y 23.

Quedaría fuera de esta clasificación un grupo numeroso de objetivos: 3-6-8-9-10-11-12-13-18-19-22 entre los que se encuentran objetivos fundamentales para avanzar hacia una inmigración ordenada, regular y segura como es el caso de los objetivos referidos a aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación o utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas o que debería ser prioritarios para favorecer reducir el impacto de la inmigración tanto en los países de destino como de origen como es el caso del objetivo de crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países como el de favorecer el retorno de los inmigrantes mediante el establecimiento de mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas.

Estos 23 objetivos están desarrollados en 187 acciones específicas, en las cuales aquellas diferencias sobre el alcance de los objetivos quedan matizadas porque apuntan líneas de acción mucho más concretas y muy diversas, y están orientadas a actores diferentes, sean instituciones internacionales, regionales, estatales, o la sociedad civil.

A título de ejemplo el objetivo 6 referido a facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente se incluyen las siguientes acciones:

- a) Promover la firma y ratificación de los instrumentos internacionales pertinentes relacionados con la migración laboral internacional, los derechos laborales, el trabajo decente y el trabajo forzoso, la adhesión a dichos instrumentos y su aplicación;
- b) Aprovechar la labor de las plataformas bilaterales, subregionales y regionales que han superado obstáculos y establecido mejores prácticas respecto de la movilidad laboral, facilitando el diálogo interregional para compartir esos conocimientos y promover el pleno respeto de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes, sea cual sea su cualificación, incluidos los trabajadores domésticos migrantes;
- c) Mejorar la reglamentación de las agencias de empleo públicas y privadas, a fin de armonizarla con las directrices y mejores prácticas internacionales, y prohibir que los contratadores y empleadores cobren o trasladen honorarios de contratación u otros gastos a los trabajadores migrantes, a fin de prevenir la servidumbre por deudas, la explotación y el trabajo forzoso, incluso estableciendo mecanismos obligatorios y aplicables para regular y vigilar efectivamente el sector de la contratación;
- d) Colaborar con todos los interesados pertinentes, incluidos los empleadores, las organizaciones de trabajadores migrantes y los sindicatos, para que los trabajadores migrantes reciban un contrato escrito y tengan conocimiento de lo estipulado en él, de los reglamentos relativos a la contratación internacional de mano de obra y el empleo en el país de destino, y de sus derechos y obligaciones, así como de la forma de acceder a mecanismos eficaces de denuncia y recurso, en un idioma que comprendan;
- e) Promulgar y aplicar leyes nacionales que castiguen las violaciones de los derechos humanos y laborales, especialmente en los casos de trabajo forzoso y trabajo infantil, y cooperar con el sector privado, incluidos los empleadores, los contratadores, los subcontratadores y los proveedores, para forjar alianzas que promuevan las condiciones ne-

cesarias para el trabajo decente, eviten los abusos y la explotación, y aseguren una clara especificación de las funciones y responsabilidades en los procesos de contratación y empleo, para así aumentar la transparencia de la cadena de suministro;

f) Reforzar la aplicación de normas y políticas justas y éticas de contratación y trabajo decente aumentando la capacidad de los inspectores de trabajo y otras autoridades para vigilar mejor a los contratadores, los empleadores y los proveedores de servicios en todos los sectores, velando por que se respete el derecho internacional de los derechos humanos y del trabajo para impedir cualquier forma de explotación, esclavitud, servidumbre y trabajo forzado, obligatorio o infantil;

g) Desarrollar y fortalecer la migración laboral y los procesos de contratación equitativa y ética que permiten a los migrantes cambiar de empleador y modificar las condiciones o la duración de su estancia con mínimos trámites administrativos, promoviendo al mismo tiempo mayores oportunidades para el trabajo decente y el respeto del derecho internacional de los derechos humanos y del trabajo;

h) Adoptar medidas que prohíban confiscar los contratos de trabajo y los documentos de viaje o identidad de los migrantes o retenerlos sin su consentimiento, a fin de evitar abusos y cualquier forma de explotación, trabajo forzoso, obligatorio o infantil, extorsión y otras situaciones de dependencia, y para que los migrantes puedan ejercer plenamente sus derechos humanos;

i) Otorgar a los trabajadores migrantes que tienen empleos remunerados y contratos de trabajo los mismos derechos y protección laborales de que gozan todos los trabajadores del sector correspondiente, como el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, a la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, a la libertad de reunión y asociación pacíficas, y al máximo nivel posible de salud física y mental, incluso mediante mecanismos de protección salarial, el diálogo social y la afiliación a un sindicato;

j) Velar por que los migrantes que trabajan en el sector informal de la economía puedan acceder sin riesgo a mecanismos eficaces de denuncia y recurso en caso de que sufran explotación, abusos o violaciones de sus derechos en el lugar de trabajo, de tal manera que no se exacerbe la vulnerabilidad de los migrantes que denuncian esos incidentes y puedan participar en los correspondientes procedimientos jurídicos, ya sea en el país de origen o en el de destino;

k) Revisar la legislación laboral y las políticas y programas de empleo nacionales pertinentes para que tengan en cuenta las necesidades y contribuciones específicas de las trabajadoras migrantes, especialmente en el trabajo doméstico y las ocupaciones menos cualificadas, y adoptar medidas concretas para evitar cualquier forma de explotación y abuso, incluida la violencia sexual y de género, denunciar y abordar esos casos y proporcionar vías efectivas de recurso, como base para promover las políticas de movilidad laboral con perspectiva de género;

l) Desarrollar y mejorar las políticas y los programas nacionales relativos a la movilidad laboral, en particular teniendo en cuenta las recomendaciones pertinentes de los Principios Generales y Directrices Prácticas de la OIT relativos a la Contratación Equitativa, los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos y el Sistema Internacional de Integridad en la Contratación (IRIS) de la OIM.

Como puede observarse el abanico de acciones es amplio y detallado, incluyéndose aspectos generales como el de aprovechar plataformas existentes para compartir conocimientos que ayuden a promover el pleno respeto de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes con cuestiones de *lege ferenda*, al abogarse por apostar por una revisión tanto de la legislación laboral como de las políticas y programas de empleo nacionales para permitir que

éstas tengan en cuenta las necesidades y contribuciones específicas de las trabajadoras migrantes con una especial referencia al trabajo doméstico y las ocupaciones menos cualificadas para evitar cualquier forma de explotación y abuso y denunciar y abordar esos casos o también el promulgar y aplicar leyes nacionales que castiguen las violaciones de los derechos humanos y laborales, especialmente en los casos de trabajo forzoso y trabajo infantil.

Se pone un énfasis muy especial a la necesidad de mejorar y dotar de eficacia a los mecanismos y recursos de denuncia de la explotación y abuso contra los migrantes teniendo en cuenta su condición de trabajadores vulnerables.

9. BALANCE GENERAL DEL PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

A pesar de que el Pacto Mundial sobre Migración no tiene consecuencias en el ámbito de los derechos vinculados a la soberanía nacionales ya que no implica ninguna transferencia o restricción de las competencias o derechos en materia de migración, dejando claro que cada Estado es soberano para determinar sus propias políticas en este ámbito y que su propósito es fomentar la cooperación internacional sobre la migración entre todas las instancias pertinentes, sí que podemos valorar este Pacto como un cambio sustancial sobre la forma de gestión de las migraciones, al apostar por proponer un marco de cooperación para abordar la migración en todas sus dimensiones, asumiendo que la migración es una realidad mundial a la que ningún país puede hacer frente por sí solo.

Es, sin duda alguna, un avance muy importante en el marco de la gobernanza migratoria mundial, asentada sobre la base de cooperación multilateral para la gestión de los flujos migratorios a través de una política global inspirada en “principios, entendimientos y compromisos” que garanticen el respeto del estándar mínimo de derechos de todos los migrantes, de conformidad con el Derecho internacional general.

Nos encontramos ante un documento muy completo en cuanto a objetivos, y acciones que sin duda alguna, debería contribuir a sentar unas bases sólidas de una política de migración que sea capaz de entender el hecho migratorio desde sus diferentes vertientes y que alejada del unilateralismo, apuesta, de forma decidida, por la cooperación internacional y el respeto de los derechos humanos. Constituye una pieza muy importante para el fortalecimiento del multilateralismo en materia de migraciones.

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular fue elaborado mediante un proceso abierto, transparente e inclusivo de consultas y negociaciones, y a través de la participación activa de todas las partes interesadas, como la sociedad civil, el sector privado, instituciones académicas, parlamentos, comunidades de la diáspora, y organizaciones de migrantes tanto en la conferencia intergubernamental como en su proceso preparatorio lo que le atribuye una importante valor añadido de compromiso multilateral y multidisciplinar a favor de una migración segura, ordenada y regular.

No obstante estos antecedentes y el escaso tiempo transcurrido desde su aprobación que hace difícil hacer un balance amplio del mismo, si podemos considerar que en el ámbito de la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, las previsiones contenidas en el mismo se sitúan en un nivel de mínimos. Puede considerarse que se ha perdido la ocasión de apostar, a pesar de las dificultades de alcanzar un consenso, por una defensa más decidida en este ámbito, aunque es cierto y justo reconocer que se incluye una hoja de ruta para su fortalecimiento, con el objetivo de ir avanzando hacia a una mejor y más efectiva protección de los derechos humanos de los migrantes.

Tal y como señala GONZÁLEZ MORALES, FELIPE en el ámbito de los contenidos, el Pacto deja muchos aspectos sin resolver de un modo preciso, combinando sin solución de continuidad disposiciones que parecen mayormente inspiradas en consideraciones de seguridad con otras

basadas en la protección de los derechos humanos o en otros fundamentos. También se observa un amplio rango de lenguajes y técnicas jurídicas empleadas por el Pacto, desde la inclusión a una serie de compromisos al reconocimiento de su vínculo con los principales tratados internacionales de derechos humanos hasta otras disposiciones de lenguaje mucho menos perentorio.¹⁰

En el ámbito de los déficits, es importante señalar que, a pesar de los intentos por “dignificar” la situación de los migrantes, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular no contiene ninguna expresión que promueva un «derecho humano a emigrar. Hubiera sido una muy buena oportunidad para desarrollar este derecho y dotarlo de contenido específico.

Otra de las cuestiones en el ámbito de los déficits, afecta al proceso de seguimiento y control que es muy “soft” ya que consiste en compartir experiencias, ayudar a los Estados miembros a subsanar las deficiencias y buscar soluciones a un problema mundial. Se atribuye a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) las funciones de coordinación y secretaría. Está previsto que los Estados miembros de las Naciones Unidas debatan y compartan los progresos alcanzados a través del Foro para la revisión de la migración internacional, que se celebrará cada cuatro años a partir del año 2022.

Con independencia de estas carencias apuntadas, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, tanto en lo referido al procedimiento de elaboración del mismo como en el de los resultados constituye un salto hacia adelante en el ámbito de la política de migración fijando unas bases sólidas en términos de principios rectores, objetivos, y acciones que deben ponerse en marcha para favorecer una determinada política de migración que apueste por una migración ordenada, segura y regular.

El objetivo a medio y largo plazo debería ser que se consolide un cuerpo legislativo en el ámbito migratorio que se vaya convirtiendo en el referente normativo para la cooperación en este ámbito entre Estados, a partir de los principios rectores contenidos en el mismo y de forma especial en el desarrollo de los objetivos y la puesta en marcha de las acciones necesarias que permitan ir alcanzando estos objetivos.

Es cierto que, tal y como he comentado, nos encontramos ante un texto carente de fuerza vinculante claramente *soft law* y que, por tanto, tiene un nivel de exigencia, en términos de cumplimiento efectivo, que es muy limitado pero, es importante señalar que no estamos ante un Pacto carentes de efectos jurídicos, al contrario, se trata de un documento con importante relevancia jurídica que debería permitir que los Estados firmantes avancen, compartiendo principios y objetivos, en el desarrollo de una política migratoria común que sitúe estas políticas como un tema prioritario en el diseño de las políticas nacionales e internacionales para que, entre otras cosas, a través de hechos y acciones, se puedan combatir los mensajes, cada vez más extendidos, que ponen el acento en los aspectos negativos de la migración.

La falta de fuerza vinculante no debería ser, por tanto, un obstáculo para avanzar y convertir el contenido del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en un cuerpo normativo que actúe con un carácter de común denominador de las políticas migratorias a desarrollar por todos los Estados firmantes que respetando la soberanía nacional, fije los pasos a seguir en el ámbito de la cooperación migratoria y el diseño de políticas nacionales y transnacionales que salvaguardando los derechos de los inmigrantes apueste por una migración ordenada y regular en lo legislativo, segura en término de derechos y de reconocimiento de un estatus del migrante que combata, de forma decidida, la explotación y la trata de seres humanos y que sea capaz de entender la realidad de la migración desde múltiples perspectivas.

¹⁰ GONZÁLEZ MORALES, F., “Multilateralismo, migración y derechos humanos: antes y después del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular”. *REMHU, Rev. Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, vol. 28, n.º 60, Brasília Sept./Dec. 2020, Epub Dec 09, 2020.