

El pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular. Un modelo para armar

LORENZO CACHÓN RODRÍGUEZ
Y MARÍA AYSA-LASTRA (EDS.)

Barcelona, Editorial Hacer, 2019

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular que algunas voces entendieron malogrado ya desde su aprobación formal el 19 de diciembre de 2018, dado su carácter no vinculante y la falta de unanimidad, especialmente por el voto contrario de algunos países representativos, como es el caso de Estados Unidos, es analizado en esta publicación partiendo de la consideración de que constituye un primer paso fundamental en el camino de la gobernanza de las migraciones internacionales.

A través de su estudio introductorio esta obra nos facilita una serie de elementos y una línea de pensamiento presidida por el “derecho de la ciudadanía global” kantiano como marco ideológico, el análisis del proceso de elaboración del Pacto desde el año 2016 y, finalmente, las características más relevantes y los desafíos que enfrenta en la actualidad ya que, en palabras de sus autores “el Pacto Mundial para la Migración es, quizás, la última oportunidad de nuestra generación para abordar de modo ordenado la gestión de unas migraciones más ordenadas, más regulares y con mayor respeto de los derechos de las personas migrantes”.

Immanuel Kant, inspirado en la idea del “contrato social” de Rousseau, publica en 1795 *La paz perpetua*, obra que, a pesar del evidente cambio en el contexto histórico, es vista por los autores como “más actual que nunca”; para la consecución de la paz perpetua establece tres premisas, pero la más determinante en el marco de esta introducción consiste en que “el derecho de ciudadanía mundial debe limitarse a las condiciones de una universal hospitalidad”.

El contexto histórico en el que se aprueba el Pacto viene marcado por tres tipos de tensiones para la gobernanza de las migraciones internacionales desarrolladas en esta introducción, la existente entre “una concepción cosmopolita y otra nacionalista”, las que se producen entre “los que defienden a ultranza la soberanía de los estados frente a los que plantean la cooperación” y finalmente las que se dan entre “los países de origen y los países de destino de las migraciones”. A pesar de estas tensiones, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular ha conseguido el acuerdo entre países del norte y del sur y se ha constituido como un importante instrumento para alcanzar la “ciudadanía global”.

Como se ha indicado, la introducción analiza el proceso de elaboración del Pacto desde la Declaración Universal de los derechos Humanos de 1948, a la que considera un “paso fundamental

en la construcción de la ciudadanía cosmopolita”, pasando por todo el cuerpo legal internacional que se ha ido armando a lo largo de los años, con relevantes convenciones como la de 1951 sobre el estatuto de los refugiados, la de 1954 sobre el estatuto de los apátridas o los convenios que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha adoptado en materia de trabajadores migrantes, el 97 y el 143, aunque sean los que menos ratificaciones hayan obtenido por parte de los Estados.

Para los autores aunque haya habido momentos relevantes anteriores en lo que la gestión internacional de las migraciones se refiere, se podría decir que el punto de partida del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular se produjo en 2015, año en el que además de la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se produjo una tremenda tragedia humanitaria fruto de la guerra en Siria que, inicialmente provocó el que casi cinco millones de personas abandonaran el país en busca de refugio, perdiendo la vida muchas de ellas en las travesías para acceder a Europa. Lamentablemente esos grandes desplazamientos se siguieron produciendo entre 2016 y 2018. De acuerdo con las cifras de ACNUR en 2017 había en el mundo algo más de 25 millones de refugiados internacionales.

El 19 de septiembre de 2016 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, paso de gran relevancia ya que es el inicio de la institucionalización de una cooperación internacional en el campo de las migraciones internacionales y en el seno de Naciones Unidas; esta declaración sienta las bases para un Pacto Mundial sobre Refugiados, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2018, y para el Pacto Mundial para los Migrantes.

Tanto la Declaración de Nueva York como el ODS10 (Meta 10.7) de la Agenda 2030 constituyen los referentes del desbloqueo del papel de Naciones Unidas en la gestión de las migraciones internacionales. La trayectoria que se abre tras la declaración de Nueva York no resultó un camino fácil. Las negociaciones intergubernamentales se desarrollaron en tres fases entre abril de 2017 y julio de 2018. Con ellas 192 de los 193 países miembros¹ de las Naciones Unidas acordaron un texto para el Pacto. A este respecto los autores de este libro ponen de relieve que lo que parecía ser el exitoso final de un extenso proceso no resultó ser totalmente así, ya que, desde el mes de julio hasta el mes de diciembre, fecha en la que se aprobó el Pacto, este se vio sujeto a importantes críticas provenientes de medios europeos que no se enfrentaron con un discurso bien armado.

Finalmente entre los días 10 y 11 de diciembre de 2018 se celebró en Marrakech la Conferencia Intergubernamental para el Pacto Mundial sobre Migración, en la que los 164 Estados presentes aprobaron por unanimidad el Pacto Mundial para la Migración

1 Sin Estados Unidos.

Segura, Ordenada y Regular, si bien su aprobación formal tuvo lugar el 19 de diciembre del mismo año y de los 169 países presentes (24 no lo estaban), 152 votaron a favor, 12 se abstuvieron y 5 votaron en contra (EEUU, Israel, Hungría, República Checa y Polonia). Se pone un énfasis especial en la brecha que se plantea en el seno de la Unión Europea ya que 11 de los 28 Estados miembros no han suscrito el Pacto.

Una vez aprobado el Pacto lo que es evidente es que no va a cambiar la gestión de las migraciones de forma inmediata, su implementación requiere de recursos, de cooperación intergubernamental y de compromiso político y debe llevarse a cabo los niveles nacional, regional e internacional, cada uno de ellos detallados en la publicación.

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular destaca en su preámbulo, por un lado, la condición de hito del mismo en la “historia del diálogo mundial y la cooperación internacional sobre la migración” y, por otro, cuatro ideas que expresan los autores: 1) un reconocimiento: ningún estado puede abordar en solitario los desafíos que las migraciones internacionales plantean; 2) una finalidad: el Pacto tiene como fin fomentar la cooperación internacional en esta materia; 3) una limitación: no vincula jurídicamente; y 4) una consecuencia: respeta la soberanía de los estados.

Del mismo modo, es fundamental hacer mención, en primer lugar, a los diez principios rectores del Pacto:

- » Centrarse en las personas.
- » Cooperación internacional.
- » Soberanía nacional.
- » Estado de derecho y garantías procesales.
- » Desarrollo sostenible.
- » Derechos humanos.
- » Perspectiva de género.
- » Perspectiva infantil.
- » Enfoque pangubernamental.
- » Enfoque social.

Y en segundo lugar hacer mención a los 23 objetivos y las 187 acciones que los desarrollan. En la última parte del libro son analizados por los autores, indicando que estos

23 objetivos se pueden clasificar, entre otras formas, en función del imperativo que desarrollan (Newland, 2019: 7) en:

- 】 Reducir los factores negativos que obligan a las personas a abandonar sus hogares.
- 】 Amplificar los beneficios que la migración puede aportar a las personas, comunidades y países de origen y destino.
- 】 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.

Los autores igualmente subrayan que el Pacto tiene su fundamento en el “derecho internacional de los derechos humanos” y que este prevalece por encima de cualquier frontera, las personas son sujetos de derechos humanos con independencia de su ubicación o de su condición migratoria.

No quisiera terminar sin destacar lo pertinente de esta publicación ya que, si bien el Pacto se autodefine como “un marco de cooperación no vinculante jurídicamente”, supone un cambio radical en el arranque de cualquier discurso político relacionado con una cuestión que constituye un enorme problema transfronterizo y que solo se puede afrontar desde la cooperación internacional.

*Rocío López Ruiz*²

2 Rocío López Ruiz pertenece al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.