

MEMORANDO OPEX Nº 241/2019

ASUNTO: EL PACTO MUNDIAL SOBRE MIGRACIÓN: ALGUNAS REFLEXIONES TRÁS LA CUMBRE DE DAVOS

AUTORÍA: GEMA SERÓN, Integrante del Panel África Subsahariana del Opex e investigadora del Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid (GEA-UAM).

FECHA: 15/03/2019

Panel: África Subsahariana

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/memorandos>

INTRODUCCIÓN

Los días 10 y 11 de diciembre de 2018 tuvo lugar en Marrakech (Marruecos) una conferencia intergubernamental convocada por Naciones Unidas (NN. UU.) con objeto de adoptar el denominado *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*¹ (PMM), un acuerdo no vinculante que finalmente fue apoyado por 152² Estados miembros. El proceso de elaboración del documento, en el que participaron todos los miembros de NN. UU. a excepción de Estados Unidos (EE. UU.), había finalizado en julio de 2018. Sin embargo, en los meses previos a la Conferencia de Marrakech, el Pacto cobró relevancia en las agendas nacionales e internacionales, pasando a constituirse en elemento de juego político para los Gobiernos de algunos Estados que optaron finalmente por rechazar o abstenerse en la ratificación final — como Israel³, Australia⁴, Hungría, República Checa, Polonia, Austria, o Italia—⁵.

Tratándose, como hemos dicho, de un acuerdo legalmente no vinculante, ¿implica este Pacto alguna novedad respecto a otros marcos de diálogo o coordinación previos?; ¿qué motivos llevaron a ciertos Estados a tan acalorada oposición al mismo?; ¿qué relación existe entre la coyuntura actual en materia de movilidad humana y las políticas de dichos Estados, que justifique su posición respecto al Pacto? Este documento analiza la génesis de este acuerdo y reflexiona sobre sus contenidos con relación a la actual coyuntura sociopolítica y económica global. Asimismo, plantea una reflexión sobre los debates desarrollados en el Foro Económico Mundial de Davos de enero de 2019 con relación a las migraciones, para valorar algunos de los desafíos y las potencialidades del Pacto.

¹ *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*

² Grayley, M. (2018) "General Assembly endorses Global Compact for Migration. Press briefing", *United Nations*, 19 de diciembre, disponible en: <https://www.un.org/pqa/73/2018/12/19/press-briefing-by-spokesperson-19-december-2018/>

³ "Netanyahu: Israel won't sign global migration pact, must protect its borders", en *The Times of Israel*, 20 de noviembre 2018, disponible en: <https://www.timesofisrael.com/israel-wont-sign-global-migration-pact-netanyahu-announces/>

⁴ Karp, P (2018) "Australia refuses to sign UN migration pact, citing risks to turnbacks and detention", en *The Guardian*, 21 de noviembre, disponible en: <https://www.theguardian.com/australia-news/2018/nov/21/australia-refuses-to-sign-un-migration-pact-citing-risks-to-turnbacks-and-detention>

⁵ En la sesión de ratificación del 19 de diciembre de 2018 en NN. UU., frente a los 152 votos a favor del Pacto, 5 Estados votaron en contra (República Checa, Hungría, Israel, Polonia y EE. UU.) y se produjeron 12 abstenciones (entre las que se encontraban Estados europeos como Austria, Bulgaria, Italia, Letonia o Rumanía). Véase: <https://www.un.org/press/en/2018/ga12113.doc.htm>

¿QUÉ ES Y DE DÓNDE SURGE EL PACTO MUNDIAL SOBRE MIGRACIÓN?

El PMM es presentado como el primer intento, a escala internacional y con enfoque integral, para lograr una migración “segura, ordenada y regular”. Según el secretario general de NN. UU., António Guterres, “refleja el entendimiento común de los Gobiernos de que la migración que cruza fronteras es, por definición, un fenómeno internacional y que para gestionar con efectividad esta realidad global es necesaria la cooperación para ampliar el impacto positivo para todos”⁶. Desde NN. UU. se indica que “el propósito del Pacto Mundial es cumplir con lo establecido en el objetivo 10.7 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, donde los Estados miembros se comprometen a cooperar estrechamente a nivel internacional para facilitar la migración segura, ordenada y regular”⁷.

La *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* fue aprobada por la Asamblea General de NN. UU. en 2015 para relevar a los inalcanzados 8 *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM). Si bien los ODM apenas prestaron atención a la cuestión migratoria, la Agenda 2030 implicó un cambio de visión, acorde con el incremento de la importancia de las migraciones en las agendas políticas en ese momento. El proceso de elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), más abierto y participativo que el de los ODM, facilitó la inclusión de la perspectiva de los países en desarrollo y de las ONG en la formulación de los 17 nuevos objetivos. Así, respecto a la migración, la visión de partida implicaba un reconocimiento de los derechos de todas las personas migrantes y se las reconocía como sujetos vulnerables; se valoraba positivamente la contribución de las migraciones “al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible”⁸, y se definía la migración internacional como “una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino” que exigía respuestas “coherentes e integrales”⁹. También se planteaba reducir los costes de transacción de las remesas¹⁰.

⁶ « Pacto Mundial sobre Migración: ¿a qué obliga y qué beneficios tiene? », en *Noticias ONU*, 5 de diciembre de 2018, disponible en : <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447231>

⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas (2015) “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Resolución A/RES/70/1 del 25 de septiembre, p.9: https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

⁸ *Ibíd.*

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ *Ibíd.*, p. 24: “10.c De aquí a 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5%”.

**Memorando Opex N° 241/2019. El Pacto Mundial sobre Migración:
algunas reflexiones tras la Cumbre de Davos**

Además, en la Agenda 2030 hay un objetivo específico que también manifiesta un cierto avance en la perspectiva de derechos: en el objetivo 8 (“Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”), el documento recoge explícitamente como objetivo específico “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”¹¹. No obstante, en el documento no se establecen plazos temporales, no se citan los instrumentos jurídicos que respaldarían estos objetivos (como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias, u otros convenios sobre trabajadores migrantes), y tampoco se hace ninguna referencia a la necesidad de establecer canales legales y vías seguras.

El siguiente paso fue la aprobación de la *Declaración de Nueva York* en la Asamblea de NN. UU. el 13 de septiembre de 2016, que lanzaba un mensaje directo sobre el rol protagonista de las migraciones en las agendas políticas, y reconocía la necesidad de un enfoque integral y coordinado a nivel internacional. Precisamente en el Anexo II de esta Declaración¹², se recogía el compromiso de iniciar un proceso de negociación intergubernamental para la adopción de un *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*. Cabe recordar que en el Anexo I se hacía referencia a otro proceso complementario, el establecimiento del *Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (Comprehensive Refugee Response Framework - CRRF)*.

Las negociaciones del Pacto sobre migraciones se iniciaron en abril de 2017 (EE. UU. abandonó el proceso en diciembre de 2017), y se desarrollaron a lo largo de 18 meses —hasta julio de 2018—, obteniendo como resultado el texto de un acuerdo no vinculante que fue aprobado en la Conferencia de Marrakech del 10 y 11 de diciembre de 2018, y ratificado el 19 de diciembre en la Asamblea de NN. UU., con 152 votos a favor, 5 en contra y 12 abstenciones.

¹¹ *Ibíd.*

¹² Asamblea General de las Naciones Unidas (2016) “New York Declaration for Refugees and Migrants”, Resolución A/RES/71/1 del 19 de septiembre:
http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_1.pdf

¿CUÁLES SON LOS OBJETIVOS DEL PACTO MUNDIAL SOBRE MIGRACIONES, Y QUÉ MECANISMOS DE SEGUIMIENTO SE PREVEN?

Según se indicaba en el Anexo II de la *Declaración de Nueva York*, el Pacto que iba a elaborarse debería realizar un abordaje integral de la migración y la movilidad, implicar una contribución importante a la gobernanza mundial de las migraciones, ofrecer un marco para la cooperación y la coordinación internacional en materia migratoria, y establecer compromisos ejecutables, medios de implementación, y un marco para su seguimiento y revisión¹³. El Anexo II establecía también que el futuro Pacto debería basarse en la Agenda 2030, en la *Agenda de Acción de Addis Abeba*¹⁴ —establecida en el marco de la *Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo* en julio de 2015—, y en la *Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo* de 2013.

En relación a esto último, cabe señalar que previamente ya se habían generado espacios de debate internacional sobre migraciones, como el citado *Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo*, cuya primera edición tuvo lugar en 2006. NN. UU. reconocía la migración como un fenómeno multidimensional, y con el Diálogo de Alto Nivel se proponía determinar qué medios y mecanismos podían maximizar los impactos positivos de la migración en el desarrollo y minimizar los negativos, partiendo del consenso de que era fundamental la coordinación y cooperación intergubernamental, con la participación de otros agentes (instituciones locales y regionales, sector privado, ONG, asociaciones y colectivos de migrantes entre otros). Durante ese Diálogo de Alto Nivel, y a propuesta del secretario general de NN. UU., fue creado el *Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo* (FMMD)¹⁵, una plataforma para el diálogo y la cooperación, voluntaria y no vinculante, dirigida por los Estados miembros. También en 2006 el secretario general de NN. UU. estableció el *Grupo Mundial sobre Migración*, un mecanismo de coordinación interinstitucional para fomentar la coordinación, promover enfoques más coherentes, y promover la aplicación de normas e instrumentos relativos a las migraciones (recientemente, este *Grupo Mundial sobre Migración* ha sido sustituido por la *Red de NN. UU. sobre Migración —UN Network on Migration—*, compuesta por

¹³ *Ibíd.*, p. 21.

¹⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas (2015) "Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)", Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2015: https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf

¹⁵ Para más información, véase en la página web de la OIM información sobre el FMMD: <https://www.iom.int/es/foro-mundial-sobre-migracion-y-desarrollo-fmmd>

**Memorando Opex N° 241/2019. El Pacto Mundial sobre Migración:
algunas reflexiones tras la Cumbre de Davos**

38 entidades del sistema de NN. UU., para asegurar un apoyo efectivo y coordinado a la implementación del PMM¹⁶).

Desde 2007, el FMMD ha seguido reuniéndose y trabajando, convertido en un espacio muy bien estructurado en el que participan 195 Estados, que ha realizado aportaciones fundamentales para la inclusión de la migración en la Agenda 2030, abierto siempre a las colaboraciones de diversos actores de la sociedad civil (academia, ONG o sector privado). En la propia *Declaración de Nueva York* se reconocieron las “valiosas contribuciones” del FMMD y se contaba con su activa participación en el proceso de elaboración del PMM. Como se esperaba realizar el *Tercer Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo* en Nueva York en 2019, en el Anexo II se establecía que debería preverse un rol para este Diálogo en el proceso del PMM (finalmente, este Tercer Diálogo fue sustituido por una jornada de debate el 27 de febrero de 2019, en la que se informó del avance del proceso y se debatieron los vínculos y sinergias entre los ODS y el PMM).

El Preámbulo del PMM concibe estos espacios que acabamos de mencionar como contribuciones que “prepararon el terreno para la Declaración de Nueva York”, aunque teniendo en cuenta el nivel de desarrollo, organización y participación alcanzado por alguno de ellos —como es el caso del FMMD—, cabría preguntarse si la generación del proceso del PMM no ha implicado en cierto modo duplicación de espacios de diálogo y coordinación en un mismo ámbito internacional.

A diferencia de lo comentado anteriormente sobre la Agenda 2030, el Preámbulo del PMM sí cita explícitamente los instrumentos más relevantes en materia de protección de derechos, incluyendo la polémica *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias de 1990*. Resulta contradictorio que la mayor parte de los Estados firmantes del PMM no hayan ratificado esta Convención vinculante: entre los 54 Estados que sí la han ratificado —todos ellos países de emigración—, no se encuentra ninguno europeo o de América del Norte. Algo que puede hacernos dudar sobre sus prioridades a corto-medio plazo respecto al PMM.

El Pacto se basa en 10 principios rectores¹⁷, señalando en primer lugar su objetivo de “centrarse en las personas” promoviendo el “bienestar de los migrantes

¹⁶ United Nations (2018) « Note Correspondents: Statement by UN Network on Migration » , 19 de diciembre: <https://www.un.org/sq/en/content/sq/note-correspondents/2018-12-19/note-correspondents-statement-un-network-migration>

¹⁷ United Nations (2018) “Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration”. 11 de julio: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf

**Memorando Opex N° 241/2019. El Pacto Mundial sobre Migración:
algunas reflexiones tras la Cumbre de Davos**

y los miembros de las comunidades en los países de origen, tránsito y destino”. En este primer principio no se han incluido las referencias a los Derechos Humanos, que en el listado quedan relegados a la sexta posición (detrás de cuestiones como la Soberanía Nacional, o el Estado de derecho y las garantías procesales). En la formulación de ese sexto principio, se recoge que el Pacto asegurará “el respeto, la protección y el cumplimiento efectivos de los derechos de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio”.

A continuación, el Pacto establece 23 objetivos¹⁸ para una migración segura, ordenada y regular. Aunque algunos de ellos están directamente relacionados con la gestión integrada de fronteras, con la documentación de las personas migrantes, con la readmisión, o con la mejora de la información disponible, no se puede negar que —al menos sobre el papel— la mayor parte de los objetivos hacen referencia a cuestiones relacionadas con la reducción de la vulnerabilidad de las personas migrantes y con la protección de sus derechos.

La cuestión que se deriva es cómo serán implementados estos objetivos y hasta qué punto será posible su consecución efectiva. El Pacto recoge unos apartados finales sobre “Aplicación” y “Seguimiento y Examen”. Para la implementación, se apela a la coordinación y al intercambio de buenas prácticas y conocimientos; se prevé la puesta en marcha de un fondo para financiar inicialmente algunos proyectos; se establece la creación de una red de entidades de NN. UU. coordinada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)¹⁹ para apoyar la creación de capacidades y dar respuesta a las necesidades de los Estados; y se da la bienvenida a las aportaciones que puedan realizar al proceso otras plataformas o espacios de diálogo, como el FMMD.

Respecto al seguimiento, se manifiesta que el *Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo* será reformulado y pasará a denominarse *Foro de Examen de la Migración Internacional*, constituyéndose en el espacio para la discusión y valoración — “a nivel local, nacional, regional y mundial”— de los progresos realizados, y estableciendo su primera reunión a partir de 2022. Se propone también que el FMMD pueda servir como espacio “oficioso” de intercambio anual, trasladando después sus conclusiones al *Foro de Examen de la Migración Internacional*. Finalmente, se anima y sugiere a los Estados miembros que formulen planes

¹⁸ *Ibíd.*, p. 5-6.

¹⁹ La mencionada Red de NNUU sobre Migración —UN Network on Migration—.

nacionales de aplicación, y que realicen exámenes periódicos de los avances logrados en el plano nacional.

UN PACTO POLÉMICO EN EL ACTUAL CONTEXTO MUNDIAL

A pesar del carácter no vinculante del Pacto, y de las escasas obligaciones que se derivan de un acuerdo político de estas características, diversos Estados protagonizaron encendidas declaraciones de oposición al mismo, algunas de ellas justo cuando más se aproximaba la Conferencia de Marrakech. Mientras que la aprobación de la Agenda 2030 había recibido en 2015 el apoyo unánime de los 193 miembros de NN. UU., el PMM fue finalmente ratificado por sólo 152 Estados, como ya hemos mencionado anteriormente.

EE. UU. justificó su temprana desvinculación alegando que el Pacto interfería con su soberanía y que contradecía las políticas migratorias de la Administración Trump²⁰. Posición que reflejaba un retroceso en las relaciones entre EE. UU. y NN. UU., y que quedaba muy lejos del entusiasmo mostrado por Obama cuando fue adoptada la Declaración de Nueva York.

Los otros Estados que el 19 de diciembre de 2018 votaron en contra o se abstuvieron de apoyar el Pacto alegaban motivos de índole similar: interferencias en la soberanía estatal; contradicción con las políticas migratorias nacionales; falta de diferenciación entre migración regular e irregular; incentivo para la llegada de migrantes o "efecto llamada", etc. Todos ellos tienen en común posiciones soberanistas, oscilando entre inclinaciones más conservadoras o más liberales, y comparten el mismo tipo de políticas "antimigratorias". Australia ha hecho gala de dañinas políticas que bajo la consigna de "migración cero", han llevado al desarrollo de oscuras operaciones en alta mar para frenar las llegadas de embarcaciones, han encerrado a cientos de personas en centros de detención en el Pacífico, y se han permitido incluso rechazar a solicitantes de asilo. Israel, con posiciones intensamente soberanistas, ha endurecido también su política migratoria en los últimos tiempos ante el incremento de llegadas, y su primer ministro Benjamin Netanyahu ha

²⁰ Con relación a esta cuestión, continúan las polémicas generadas por las decisiones del presidente de EE. UU. en materia migratoria: empeño en la construcción del muro con México, nueva normativa contra migrantes en situación irregular, veto a la entrada de musulmanes, órdenes de deportación, endurecimiento de las condiciones de asilo, etc. Cancino, J (2018) "La cronología de la 'tolerancia cero' en la política migratoria del gobierno de Trump", en *Univisión Noticias*, 23 de septiembre, disponible en <https://www.univision.com/noticias/reforma-migratoria/la-cronologia-de-la-tolerancia-cero-en-la-politica-migratoria-del-gobierno-de-trump>

**Memorando Opex N° 241/2019. El Pacto Mundial sobre Migración:
algunas reflexiones tras la Cumbre de Davos**

intentado aprobar medidas para deportar por la fuerza a miles de migrantes africanos²¹.

A nivel de la Unión Europea (UE), las posiciones de oposición al Pacto confirmaron el giro a la derecha que se había intensificado especialmente a partir de la denominada “crisis migratoria” de 2015²², momento en que se visibilizó la debilidad de la respuesta de la UE, la falta de coordinación y la escasa solidaridad intraeuropea para afrontar el desafío, lo que dio alas a los partidos nacionalistas y antieuropeos más reaccionarios. Ateniéndonos a sus actuaciones, no es una sorpresa que estos Estados se opusiesen al Pacto. En Hungría Viktor Orban ha hecho gala de duras medidas antimigratorias —incluyendo la reciente aprobación de una norma que castiga a quienes ayuden a migrantes en situación irregular—. El peso de la Liga Norte de Matteo Salvini en el Gobierno italiano ha facilitado la adopción de normas que han limitado los derechos de las personas migrantes, ha establecido una política de tolerancia cero con las ONG que realizaban rescates en el Mediterráneo, y ha extendido un discurso del miedo, que criminaliza la migración, prometiendo la aceleración de las expulsiones. El caso de Austria, conducida por el conservador Sebastian Kurz —preocupado por el riesgo de que la migración pudiera ser reconocida como un derecho humano—, resultó especialmente gráfico de la división en el seno de la UE, al desmarcarse del proceso del PMM justo cuando ostentaba la presidencia del Consejo de la UE. En Bulgaria, la ultraderecha representada por “Patriotas Unidos” permite el Gobierno del conservador Boyko Borisov. Y Polonia, con el partido de extrema derecha “Ley y Justicia” (que obtuvo mayoría absoluta en las elecciones de 2015), se ha posicionado claramente contra la UE y se ha negado a aceptar la cuota de refugiados.

Sin embargo, respecto a la soberanía nacional, el PMM deja claro en sus principios rectores que “los Estados tienen el derecho soberano a determinar su propia política migratoria y la prerrogativa de regular la migración dentro de su jurisdicción, de conformidad con el derecho internacional”, pudiendo establecer diferentes estatus migratorios, o decidir el tipo de políticas y medidas a adoptar en función de sus realidades nacionales y de sus prioridades.

²¹ Chernick, I. (2018) “African migrants to Netanyahu: You are playing with our lives” en *The Jerusalem Post*, 4 de abril, disponible en: <https://www.jpost.com/Israel-News/African-migrants-to-Netanyahu-You-are-playing-with-our-lives-547787>

²² Recordemos que durante 2015 más de un millón de personas llegaron a territorio europeo, la mayor parte de ellas huyendo de la guerra de Siria. Según la OIM esas llegadas implicaron el mayor flujo migratorio desde la Segunda Guerra Mundial; OIM (2015) “Más de un millón de migrantes y refugiados han llegado a Europa en 2015”, 22 de diciembre, disponible en: <https://www.iom.int/es/news/mas-de-un-millon-de-migrantes-y-refugiados-han-llegado-europa-en-2015-informo-la-oim>

**Memorando Opex N° 241/2019. El Pacto Mundial sobre Migración:
algunas reflexiones tras la Cumbre de Davos**

A pesar de esto, los Gobiernos de estos Estados han aprovechado la coyuntura para visibilizar sus propuestas políticas y sus posiciones ideológicas de cara a sus votantes, instrumentando las migraciones irresponsablemente, más preocupados en el corto plazo electoralista que en cooperar para abordar el fenómeno a largo plazo. Para ello se han valido de argumentos débiles que no soportan la más ligera confrontación, pero vehiculados en un lenguaje simple y emocional —pivotando sobre la identidad nacional, cuestiones culturales y la criminalización de los migrantes—, que consigue impactar en sus destinatarios. Recientemente, Jair Bolsonaro anunció la salida de Brasil del PMM nada más suceder al anterior presidente, bajo cuyo mandato Brasil había ratificado el acuerdo. Bolsonaro alegó que lo hacía “con el fin de preservar los valores nacionales”²³.

En relación a la necesidad de contrastar este tipo de lenguaje político, el PMM, en el apartado relativo a “Visión y principios rectores” y en su objetivo 17, recoge la importancia de disponer de información “clara, objetiva y con base empírica sobre los beneficios y desafíos de la migración” para “contrarrestar los discursos engañosos que generan percepciones negativas de los migrantes” y “eliminar todas las formas de discriminación”. Las acciones que se proponen para llevar a la práctica este objetivo tienen que ver con la formación de agentes públicos; con la promoción de un periodismo independiente; con el establecimiento de mecanismos para prevenir el racismo y la xenofobia, facilitando el acceso de las personas migrantes a instancias de denuncia; con el apoyo a su empoderamiento y participación, etc. Hay que señalar que el primer objetivo del PMM se propone “recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica”. Es precisamente esta promoción de un discurso público ético y de políticas con base empírica recogida en el PMM, lo que más puede molestar a muchos de estos partidos reaccionarios, que utilizan como argumento la “descalificación de la racionalidad”, y que en el marco de las actuales “guerras culturales” de estos últimos años, acusan a los discursos racionales y basados en hechos de ser una “herramienta de las élites”, como explica Jan Blommaert²⁴.

Ahora bien, ¿qué reacciones al PMM ha habido en otros puntos del espectro ideológico?

²³ Goizueta, V (2019) “Bolsonaro retiró a Brasil del pacto migratorio”, en *ABC*, 9 de enero, disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-bolsonaro-retiro-brasil-pacto-migratorio-201901092022_noticia.html

²⁴ Blommaert, J (2018) “The Global Compact on Migration and its discontents”, en *Diggit Magazine*, 20 de noviembre, disponible en: <https://www.diggitmagazine.com/column/global-compact-migration>

**Memorando Opex N° 241/2019. El Pacto Mundial sobre Migración:
algunas reflexiones tras la Cumbre de Davos**

En el reciente Foro Económico Mundial (FEM) celebrado en Davos (Suiza) entre el 22 y el 25 de enero de 2019, convocado bajo el título de "Globalización 4.0: Perfilando una nueva arquitectura en la era de la Cuarta Revolución Industrial"²⁵, las migraciones han sido uno de los temas protagonistas, considerándolas una cuestión central en los asuntos mundiales que irá ganando importancia conforme se profundice en la globalización y se manifiesten sus efectos²⁶, por lo que es fundamental reflexionar los posibles futuros escenarios migratorios. Se ha debatido también sobre su vínculo con el cambio climático alertando de que, en caso de continuar el calentamiento global, el número de personas desplazadas podría incrementarse notablemente²⁷; y en relación a la globalización y sus desequilibrados efectos, se ha insistido en los impactos positivos de la libertad de movimiento en el crecimiento económico y en la democracia. Parece que el FEM se ha propuesto difundir un discurso promigración basado en datos: por ejemplo, ha publicado recientemente los resultados de una encuesta que refleja que el mundo está abierto a la migración y a la cooperación multilateral²⁸.

Para el FEM, nos encontramos en un momento crucial para la arquitectura de gobernanza global, en el que las posiciones nacionalistas y proteccionistas podrían "desintegrar nuestro tejido social" e incluso conducir al "colapso de la democracia"²⁹. Según refieren, se prevé una 4ª Revolución Industrial que precisará de cambios y de nuevos modelos educativos, y que gracias a los avances tecnológicos, transformará nuestras sociedades de producción y consumo, en otras de intercambio y cuidados³⁰. Con este panorama, para el FEM la migración es bienvenida por sus diversos aportes a sociedades envejecidas que precisan renovación. El PMM comparte este enfoque, como refleja en su Visión: "Nuestra intención es crear condiciones propicias que permitan a todos los migrantes enriquecer nuestras sociedades con su capacidad humana, económica y social, y hacer así que les sea más fácil contribuir al desarrollo sostenible a nivel local, nacional, regional y mundial". Por ello, en Davos también se ha discutido sobre cómo avanzar desde una "respuesta de crisis" a una "gestión

²⁵ "Globalization 4.0: Shaping a New Architecture in the Age of the Fourth Industrial Revolution": http://www3.weforum.org/docs/WEF_AM19_Meeting_Overview.pdf

²⁶ "Migration an Increasingly Decisive Issue for Davos' Globalization 4.0", en *Financial Post*, 14 de enero de 2019, disponible en: <https://business.financialpost.com/pmn/press-releases-pmn/business-wire-news-releases-pmn/migration-an-increasingly-decisive-issue-for-davos-globalization-4-0>

²⁷ Henley and Partners (2019) *Henley Passport Index and Global Mobility Report*, p.13: https://www.henleyglobal.com/files/download/HPI2019/HPI%20Global%20Mobility%20Report_Final_19_0104.pdf

²⁸ Raid, D. (2019) "The world favors immigration and working with other countries, WEF report claims", en *CNBC*, 19 de enero, disponible en: <https://www.cnb.com/2019/01/19/davos-world-favors-immigration-and-working-with-others-say-wef.html>

²⁹ Schwab, K (2018) "Globalization 4.0- what does it mean? », 5 de noviembre, disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2018/11/globalization-4-what-does-it-mean-how-it-will-benefit-everyone/>

³⁰ *Ibíd*: "With advances in robotics and artificial intelligence in the context of aging societies, we will have to move from a narrative of production and consumption toward one of sharing and caring":

**Memorando Opex N° 241/2019. El Pacto Mundial sobre Migración:
algunas reflexiones tras la Cumbre de Davos**

proactiva³¹ de las migraciones, aprovechando para resaltar la importancia de la participación del sector empresarial.

Además, el FEM ha abordado otra dimensión de las migraciones menos conocida: aquella relacionada con la migración de inversores (*Investment Migration*), de aquellos que poseen capitales y riqueza para invertir, y que además en algunas ocasiones pueden obtener Ciudadanía o Residencia a cambio de su inversión. En Davos se organizó un panel³² para discutir cómo los Estados podrían aprovechar este tipo de migración para su propio "crecimiento" creando entornos favorables.

Al margen de todo lo relativo a Davos, y como punto de contraste, cabe señalar también que justo antes de la *Conferencia de Marrakech*, los días 8 y 9 de diciembre de 2018 tuvo lugar la *Cumbre de los Pueblos para un Pacto Global de Solidaridad con los Migrantes y Refugiados*, organizada igualmente en Marrakech por Vía Campesina³³ y sus organizaciones afiliadas. En el *Acuerdo para un Pacto Internacional de Solidaridad y Unidad de Acción por los Derechos Plenos de todos los Migrantes y Refugiados*³⁴, emanado de esta Cumbre, afirman que el PMM "no representa un cambio en las políticas antimigración y en la actual ofensiva contra los migrantes y refugiados que están librando muchos Estados, especialmente del norte. El PMM es más de lo mismo [...] propone disciplinar y organizar la migración para servir a los intereses de los Estados y a sus auténticos dueños, las corporaciones transnacionales y el capital financiero. Salvo algunas aparentes alusiones a los migrantes, los derechos humanos están supeditados las preocupaciones de seguridad de los Estados y economías". Desde Vía Campesina afirman que "los Estados siguen implementando políticas neoliberales y están principalmente al servicio de las transnacionales y el capital financiero".

El acuerdo alternativo que proponen las organizaciones de Vía Campesina se centra sobre todo en el desarrollo en origen y se enfoca hacia objetivos de tipo

³¹ Euronews (2019) «Watch: How can we better manage migration? », 24 de enero, disponible en : <https://www.euronews.com/2019/01/24/watch-live-how-can-we-better-manage-migration-davos-2019>

³² "Migration an Increasingly Decisive Issue for Davos' Globalization 4.0", en *Financial Post*, 14 de enero de 2019, disponible en: <https://business.financialpost.com/pmnmn/press-releases-pmn/business-wire-news-releases-pmn/migration-an-increasingly-decisive-issue-for-davos-globalization-4-0>

³³ La organización Vía Campesina, fundada en 1992, "es un movimiento internacional que reúne a más de 200 millones de campesinos, agricultores pequeños y medianos, sin tierra, jóvenes y mujeres rurales, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de todo el mundo". En estos momentos está integrada por 182 organizaciones de 81 países. Véase: <https://viacampesina.org/es/lista-de-miembros-de-la-via-campesina/>

³⁴ Vía Campesina (2018) «La Vía Campesina: Acuerdo de Pacto Internacional de Solidaridad y la Unidad de acción por los Derechos Plenos de todos lxs migrantes y refugiadxs », 18 de diciembre, disponible en : <https://viacampesina.org/es/la-via-campesina-acuerdo-de-pacto-internacional-de-solidaridad-y-la-unidad-de-accion-por-los-derechos-pletos-de-todxs-lxs-migrantes-y-refugiadxs/>

**Memorando Opex N° 241/2019. El Pacto Mundial sobre Migración:
algunas reflexiones tras la Cumbre de Davos**

económico relativos a la soberanía alimentaria y a la “construcción de economías locales sostenibles” que garanticen el derecho a una vida digna sin tener que recurrir a migraciones forzadas. Y para ello, consideran imprescindible establecer “la primacía de los derechos humanos de las personas y de los pueblos, por sobre los beneficios e intereses de los Estados, las oligarquías y las transnacionales, garantizando la multilateralidad y la democracia en las Naciones Unidas”³⁵.

Por otro lado, CONCORD, la confederación europea de ONG para el desarrollo y la ayuda humanitaria, emitió un informe en marzo de 2018³⁶, en el que además de transmitir la necesidad de que el PMM se basase realmente en los derechos humanos y en la Agenda 2030, demandaba esfuerzos para “crear y ampliar vías regulares para los desplazamientos de migrantes y refugiados para asegurar que la migración irregular se reduzca de manera efectiva sin penalizarlos”, abogando por integrar estas vías en planes nacionales de desarrollo sostenible.

En general, estas voces críticas defienden la necesidad de establecer resultados claros, para evitar el riesgo de que el PMM quede reducido a un listado de sugerencias. Para ello, indican que sería fundamental fortalecer los mecanismos de seguimiento y plantearse en un futuro el desarrollo de un acuerdo vinculante “cuando el clima político lo permita”³⁷. El documento realiza también algunas sugerencias sobre la necesidad de revisar las leyes de comercio internacional y los mecanismos de protección de inversionistas, para poder asegurar inversiones responsables y empleos decentes para la población de los países de origen, de tal modo que sea posible la diversificación de sus economías.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS POTENCIALIDADES Y DESAFÍOS QUE PRESENTA EL PACTO

El proceso del PMM se ha convertido en un escenario más de confrontación entre las diferentes posiciones políticas que se encuentran en estado de reconfiguración y de reagrupación estratégica a nivel global. Algunas de ellas, las que comparten idearios

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ CONCORD (2018) “Hacia pactos mundiales sobre Refugio y Migración. Lecciones aprendidas a partir de la externalización de la migración y de las políticas de asilo implementadas por la Unión Europea”, 20 de marzo, disponible en: https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2018/08/Policy-brief-Global-Compacts_CONCORD_final_20March2018-ESPA%C3%91OL_REV.pdf

³⁷ *Ibíd.*, p.4.

**Memorando Opex N° 241/2019. El Pacto Mundial sobre Migración:
algunas reflexiones tras la Cumbre de Davos**

nacionalistas y soberanistas, generalmente con tintes conservadores y autoritarios³⁸, han encontrado en la migración uno de sus caballos de batalla y un chivo expiatorio de parte de los males que les afectan, abordándola de un modo peyorativo y llegando a su criminalización.

En un contexto global de incremento de las migraciones³⁹ el PMM implica en primer lugar un reconocimiento por parte de los Estados de la importancia del multilateralismo, de la cooperación y la coordinación para abordar con un enfoque integral un fenómeno estructural tan complejo. Es evidente la necesidad de datos con base empírica para formular políticas adecuadas, del mismo modo que es fundamental profundizar en las causas, vínculos y dinámicas subyacentes a un fenómeno del que nos queda mucho por estudiar. Y en estos momentos, es preciso y urgente contrarrestar los discursos del miedo y del odio, racistas y xenófobos, que rompen nuestra empatía con otros seres humanos, y desembocan en violaciones de los derechos humanos. Como ya hemos señalado, el PMM se propone actuar en relación a todas estas cuestiones y avanzar en la gobernanza global de las migraciones, con un enfoque de responsabilidad compartida y poniendo el acento en una visión positiva del fenómeno. Se trataría de evitar que la migración sea una necesidad (mejorar las condiciones en origen⁴⁰); de proteger y cumplir los derechos humanos en todas las etapas de la migración, reduciendo vulnerabilidades y riesgos; y de conseguir también beneficios para las sociedades de acogida.

Sin embargo, se trata de un acuerdo no vinculante, que como siempre en estos casos, dependerá para su implementación de la voluntad de los Estados firmantes. Algunas de las cuestiones más urgentes (salvar vidas, o crear vías seguras y canales de migración legal), no están recibiendo por ahora una respuesta política a la altura del espíritu del Pacto, sino más bien al contrario. Las personas migrantes están encontrando cada vez más obstáculos y limitaciones al movimiento, teniendo

³⁸ Se trataría del "desafío del populismo", como ha sido denominado en algunos informes (HRW, 2018; WOERTZ, 2018). Ante el actual debate sobre terminología vinculada a estas cuestiones, no profundizaremos en categorías por falta de espacio, por lo que nos referiremos aquí en concreto a aquellos Estados con Gobiernos que mantienen posiciones políticas claramente antimigratorias. Para más información sobre el concepto de "populismo" véase: GALSTON, 2018; WOERTZ, 2018. También interesante consultar entrevista a Jacques Rancière en el medio chileno *The Clinic*, el 4 de diciembre de 2016, disponible en: <https://www.theclinic.cl/2016/12/04/jacques-ranciere-la-extrema-derecha-esta-volviendo-a-ser-exitosa-en-su-evocacion-de-simbolos-identitarios-muy-primitivos/>

³⁹ Según los últimos datos disponibles (IOM 2018, p 15-16), el volumen de personas que migran internacionalmente se ha incrementado: en el año 2000 se estimaban 155 millones de migrantes internacionales (2,8% de la población mundial), mientras que en 2015 la cifra se eleva a 244 millones (3,3% de la población mundial). Las previsiones estimadas para 2050 elevan la cifra a 405 millones (aproximadamente un 5,4% de la población mundial).

⁴⁰ En este eje, sería necesario tomar conciencia de las complejas relaciones entre migración y desarrollo, y de cómo el desarrollo en sus primeras etapas, más allá de frenarla la incrementa. Véase: De Haas, H. (2008)

**Memorando Opex N° 241/2019. El Pacto Mundial sobre Migración:
algunas reflexiones tras la Cumbre de Davos**

que optar por rutas con mayor riesgo⁴¹. Según NN. UU., aproximadamente 60.000 migrantes han muerto en sus rutas migratorias desde el año 2000, lo que el secretario general de NN. UU. calificó en la *Conferencia de Marrakech* como “una vergüenza colectiva”⁴². Y en otras ocasiones, muchos derechos no están siendo reconocidos en determinados procedimientos como las devoluciones, los retornos o las detenciones de personas migrantes en situación irregular. Como muy acertadamente señaló la *Red Scalabrini de Migración*⁴³, se trataría de sustituir la “externalización de las fronteras” por la “externalización de la protección”. Otros de los objetivos relativos a la protección de derechos de las personas migrantes, a su integración en la sociedad de acogida⁴⁴, o a la garantía del “trabajo decente”, implicarán también un esfuerzo extra y una sólida voluntad política para apoyar las medidas —respaldadas con el necesario presupuesto—, y también para confrontar a quienes se lucran con el trabajo de las personas migrantes en situación irregular. En esa 4ª Revolución Industrial que teóricamente prevén desde Davos, será necesaria la mano de obra, por lo que los Estados receptores deberán superar la tentación de utilizar las migraciones sólo en su beneficio (como ocurre por ejemplo con la “fuga de cerebros”, o con la atracción de mano de obra “de segunda categoría” —con menos derechos— para cubrir las necesidades de sociedades envejecidas). Por otro lado, las medidas relativas a la mejora de las condiciones en origen, exigirán cuestionar críticamente y con responsabilidad algunas políticas económicas y comerciales, pero también de desarrollo o seguridad, que a costa de generar beneficios para los países receptores de migrantes, pueden estar directa o indirectamente interfiriendo en el desarrollo de los países de origen. Será fundamental profundizar en la coherencia de políticas decididamente.

Como hemos visto, el PMM presenta muchas potencialidades como espacio de cooperación a nivel internacional, y como foro simbólico para la generación de un discurso positivo promigración que confronte las ideologías más reaccionarias. Pero su legitimidad se derivará de que los Estados en desarrollo más afectados por las migraciones, y en especial las personas migrantes en situación de vulnerabilidad, experimenten cambios tangibles en sus realidades. Las desigualdades y asimetrías

⁴¹ Para más información, véase: NYBERG SØRENSEN, 2018.

⁴² Naciones Unidas (2018) “Más de 150 países adoptan el Pacto Mundial para la Migración”, 10 de diciembre, disponible en: <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/global-migration-pact.html>

⁴³ «In other words, nations must cooperate on sharing the responsibility in protecting large movements of migrants, not in pushing them back to their countries of origin, often into dangerous situations. » Véase: «Global Compact on Migration: Issues at Play », en CMS, disponible en: <http://cmsny.org/global-compact-migration-issues-play/>

⁴⁴ Cabe señalar que en el PMM no hay ninguna referencia específica a la regularización de las personas en situación irregular, entendemos que por tratarse ésta de una cuestión relativa a las competencias nacionales de extranjería. Sí aparecen referencias a la integración laboral, la reunificación familiar, la educación, la salud o la participación social.

**Memorando Opex N° 241/2019. El Pacto Mundial sobre Migración:
algunas reflexiones tras la Cumbre de Davos**

existentes exigirán mucha generosidad y solidaridad, porque las situaciones de partida son muy distintas, y por ello la implementación de las medidas del PMM tendrá un coste político y económico que habría que asumir.

La única forma de gestionar las migraciones en beneficio de todas las partes es poner en primer lugar los derechos humanos, sin condiciones, pasando de las declaraciones a los hechos, de la retórica a la realidad. Si no, será inevitable que las instituciones internacionales y este tipo de acuerdos de cooperación migratoria sean percibidos desde la desconfianza, como instrumentos de las élites para disciplinar los movimientos humanos. Nos enfrentamos a un futuro próximo de escenarios complejos, y por una cuestión de respeto a la dignidad humana, de responsabilidad y de justicia social, la decisión sobre quién y cómo migra no puede depender sólo de los intereses y prioridades de determinadas agendas nacionales. Nos jugamos mucho, porque aunque algunos no quieran reconocerlo, estamos en un mismo barco.

BIBLIOGRAFÍA

- BALFOUR, R. (2017) "The (Resistable) Rise of Populism in Europe and its Impact on European and International Cooperation", in IEMed (2017) IE Mediterranean Yearbook.
- GALSTON, W.A. (2018) "The Populist Challenge to Liberal Democracy", Journal of Democracy, April 2018.
- DE HAAS, H. (2008) "Migration and Development: a theoretical perspective", International Migration Institute, nº 9, Oxford.
- HRW (2018) *World Report. The Pushback Against the Populist Challenge.*
- IOM (2018) *World Migration Report*
- NYBERG SØRENSEN, N. (2018) "From migrant identity to migration industry: the changing conditions of transnational migration", *Nordic Journal of Migration Research* 8(4), p. 213-220
- WOERTZ, E. (2018) *Populism in Europe: from symptom to alternative?* CIDOB REPORT, Barcelona, April 2017.

Memorandos Opex de reciente publicación

- 240/2019: **La nueva agenda de desarrollo en África y las implicaciones para la cooperación española.** Beatriz Novales.
- 239*/2019: **The Union for the Mediterranean (UfM) ten years after its foundation - How to overcome the frustrated ambitions.** Inès Abdel Razek y Claudia Del Prado Sartorius.
- 239/2019: **La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después: cómo superar las expectativas frustradas.** Inès Abdel Razek y Claudia Del Prado Sartorius.
- 238/2019: **Elecciones en la República Democrática del Congo: ¿Una oportunidad para la paz y la reconciliación?** Iker Zirion Landaluze.
- 237/2018: **Situación económica en EEUU y su impacto en las Mid Term Elections 2018.** Alexandre Muns Rubiol.
- 236/2018: **La situación en Yemen y la respuesta europea al conflicto.** Leyla Hamad Zahonero.
- 235/2018: **Menores extranjeros no documentados en la UE: situación y pautas para abordarlo.** Juan Antonio Pavón Losada.
- 234/2018: **El desafío de la insurgencia yihadista en Mali.** David Nievas Bullejos.
- 233/2018: **Elecciones presidenciales en Colombia: previsiones y desafíos tras la primera vuelta.** Erika Rodríguez Pinzón.
- 232/2018: **Putin: nuevo mandato y su impacto para la política exterior de Rusia.** Javier Morales Hernández.
- 231/2018: **La estrategia de la UE con África: nuevos enfoques y perspectivas.** Ainhoa Marín.
- 230/2018: **Las guerras comerciales de Trump: China, México y Europa. Posibles escenarios y consecuencias.** Alexandre Muns Rubiol
- 229/2018: **¿Qué pasa en Turquía? Restricción de libertades y desequilibrio de poderes.** Antonio Ávalos Méndez
- 228/2018: **La cuestión kurda en Siria e Irak tras caída de ISIS.** David Meseguer
- 227/2018: **La Inversión Socialmente Responsable en España como herramienta de transformación social: Una aproximación al estado de la cuestión.** Realizado por ECODES, y coordinado por Cristina Monge y Leo Gutson.
- 226/2018: **La Argentina de Macri: perspectivas para el nuevo año político.** Mario Scholz
- 225/2018: **Qatar, Arabia Saudí y la redefinición del Golfo Pérsico.** Ignacio Gutiérrez de Terán.
- 224/2018: **La Reforma Fiscal de Trump y su impacto en EEUU y en Europa.** Alexandre Muns Rubiol

Para consultar toda la serie de Memorandos Opex en versión online y visitar nuestra página web:

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/memorandos>