

MULTILATERALISMO, MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS: ANTES Y DESPUÉS DEL PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

*Multilateralism, Migration and Human Rights:
Before and after the Global Compact for Safe, Orderly
and Regular Migration*

Felipe González Morales*

Resumen. Durante décadas, Naciones Unidas y los Estados Miembros se abstuvieron de emprender un abordaje multilateral de la migración. Los primeros intentos tuvieron lugar a principios del presente siglo y se volvieron más significativos en los últimos años. El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular representa un hito al respecto. Su implementación será decisiva para consolidar un abordaje multilateral de la migración y fortalecer la protección de los derechos humanos de las personas migrantes.

Palabras clave: multilateralismo; migración; Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular; derechos humanos migrantes.

Abstract. For decades, the United Nations and its Member States refrained from addressing migration through a multilateral approach. Initial attempts occurred at the beginning of this Century and became more significant in the last few years. The Global Compact for a Safe, Orderly and Regular Migration represents a milestone in this regard. Its implementation will be key to consolidate a multilateral approach to migration and enhance the protection of the human rights of migrants.

Keywords: multilateralism; migration; Global Compact for a Safe, Orderly and Regular Migration; human rights of migrants.

Introducción

Cuando se observa el sistema de Naciones Unidas desde fuera, la impresión por lejos predominante es que posee desde antiguo un abordaje institucional multilateral de las migraciones. Ello sucede ya sea porque se

* Universidad Diego Portales, Relator Especial de Naciones Unidas sobre derechos humanos de los migrantes. Santiago, Chile. E-mail: felipe.gonzalez@udp.cl. Orcid: 0000-0003-0046-8973.

tienda a homologar la labor desarrollada por la ONU en materia de refugiados (especialmente a través del Alto Comisionado para los Refugiados -ACNUR-, pero también por medio de otras iniciativas) con el tema de las migraciones, porque se siga el trabajo de la Organización Internacional sobre Migraciones (OIM), del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo o la labor que desarrollan desde hace alrededor de 20 años el Comité para la Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (“el Comité”), del Relator Especial sobre derechos humanos de los migrantes, entre otros mecanismos.

Esa percepción, sin embargo, es errada: hasta hace pocos años la ONU carecía de un trabajo multilateral sobre migraciones y si bien se han dado pasos importantes, aun a día de hoy se trata de iniciativas en sus primeras fases. Ni ACNUR incluye en su mandato a las migraciones ni OIM fue un órgano vinculado a la ONU hasta 2016. El Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, contrario a las apariencias, no es propiamente un organismo de Naciones Unidas. En cuanto al Comité y al mandato del Relator Especial sobre derechos humanos de los migrantes, no se trata en rigor de mecanismos multilaterales de los Estados, sino de órganos de protección y promoción de los derechos humanos de las personas migrantes, cuyos integrantes no representan a los Estados.

En este artículo se estudia cómo la adopción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (en adelante “el Pacto”, “el Pacto Mundial” o “el Pacto Mundial sobre Migración”) en Marrakech en diciembre de 2018 constituyó un paso sin precedentes para el fortalecimiento del abordaje multilateral de las migraciones por la ONU. Para ello se analizan las iniciativas que sirvieron de antecedente al Pacto, así como el desarrollo -todavía incipiente- de su seguimiento e implementación, con atención especial al componente de derechos humanos.

El trabajo se basa en una investigación bibliográfica sobre la materia, en la revisión de los instrumentos e informes internacionales relevantes, así como en mi propia experiencia durante la preparación y actual implementación del Pacto Mundial sobre Migración.

Surgimiento y desarrollo de iniciativas multilaterales en la ONU

El contraste en el abordaje de la situación de refugiados y migrantes

Naciones Unidas ha desarrollado desde sus inicios un trabajo institucional en materia de refugiados. En 1946 estableció la Organización Internacional para los Refugiados, con miras a proteger a las personas refugiadas europeas a raíz de la Segunda Guerra Mundial. En 1950 se crea la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), primero

con alcance europeo y desde 1951 con competencia global, por medio de la adopción de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Esta tarea se ha ido consolidando en el tiempo, con la adopción del Protocolo de 1967 y más recientemente la del Pacto Mundial sobre los Refugiados en 2018¹.

Nada parecido ha tenido lugar en la ONU respecto a las migraciones (Ferris, Martín, 2019, p. 8-9), siendo hasta hace pocos años varias de las pocas iniciativas existentes adoptadas no por los Estados sino por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)². En el caso de la OIM, su vínculo institucional con la ONU es reciente. Como ACNUR, la OIM tuvo inicialmente un foco exclusivamente europeo en el contexto post Segunda Guerra Mundial, que luego se expandió globalmente³. Pero, a diferencia de ACNUR, creada a pocos años de la fundación de Naciones Unidas, en el caso de OIM recién en 2016 se estableció un vínculo institucional con la ONU, el cual luego se vio reforzado con la creación de la Red de Naciones Unidas para la Migración a fines de 2018, cuya coordinación quedó a cargo de la OIM.

También conviene detenerse en la adopción de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares⁴ para esclarecer en qué medida ella contribuyó al desarrollo de un trabajo multilateral sobre migraciones en la ONU. Este tratado estableció un catálogo en que se reconocen derechos humanos del mencionado colectivo y creó un comité encargado de su supervisión. Aunque su adopción no implicaba *per se* un abordaje multilateral de las migraciones, si hubiera sido ratificado por un conjunto amplio y diverso de Estados (de origen, tránsito y destino) ello hubiera constituido un impulso al respecto. Sin embargo, es por lejos el tratado de derechos humanos de la ONU con el número más bajo de ratificaciones⁵ y casi todos los Estados que la han ratificado son países de origen de migrantes (aunque algunos han devenido en Estados de destino con el correr del tiempo).

Otros instrumentos que pueden tener relación con migrantes son los relativos a trata de personas, en particular el Protocolo de Palermo, adoptado en 2000⁶. Sin perjuicio de su gran importancia, ellos solo abordan el

¹ Adoptado por la Asamblea General de la ONU el 17 de diciembre de 2018.

² En este sentido, cabe mencionar dos convenios adoptados por la OIT sobre trabajadores migrantes: el Convenio 73, de 8 de junio de 1949 y el Convenio 143, de 4 de junio de 1975.

³ Disponible en: <<https://www.iom.int/es/historia>>.

⁴ Adoptada por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 1990.

⁵ La Convención entró en vigor el 1 de julio de 2003, al reunirse las 20 ratificaciones necesarias para ello. Hasta la fecha solo 54 Estados de un total de cerca de 200 que son miembros de la ONU la han ratificado.

⁶ Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptado en Palermo el 15 de diciembre de 2000.

mencionado delito (que es, desde luego, especialmente grave), sin referirse a la gran mayoría de temas migratorios al no ser este su objeto. Lo mismo cabe señalar respecto del Protocolo sobre tráfico ilícito de migrantes⁷.

Así, mientras en materia de refugiados existe desde la década de los cincuenta un fuerte andamiaje normativo e institucional, en lo que se refiere a migraciones no existe nada parecido. No es el propósito de este artículo profundizar acerca de la razón de este tratamiento tan diferenciado. En una aproximación sintética, la situación de los refugiados es de suyo grave, mientras que las de los migrantes no necesariamente lo es; sin embargo, con el transcurso de las décadas ha podido apreciarse cómo estos últimos también suelen encontrarse en situaciones graves. Otro aspecto es la influencia de los Estados europeos: el abordaje multilateral de los refugiados surgió inicialmente en respuesta a la crisis que existía en Europa luego de la Segunda Guerra Mundial. Nada análogo había ocurrido en Europa en materia de migraciones hasta hace pocos años, cuando los flujos (mixtos, de refugiados y migrantes) aumentaron notablemente hacia ese Continente. En este contexto es que se produce por primera vez una apertura de sus Estados más grandes para empezar un tratamiento multilateral de las migraciones (Thouez, 2019, p. 1244; Ferris, Martin, 2019, p. 6-7). Además, en materia de migración, son recurrentes las invocaciones de los Estados a su soberanía, lo cual ocurre en menor medida respecto de los refugiados.

Primeras iniciativas multilaterales sobre migraciones en la ONU en el siglo XXI

Durante la primera década de este siglo, el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, jugó un papel muy importante para que ella diera sus primeros pasos en el abordaje multilateral de las migraciones. El nombramiento que realizara de un Representante Especial sobre Migración y Desarrollo en 2006 marcó un paso relevante en esta dirección. También lo fue la convocatoria de un primer Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo, que tuvo lugar ese mismo año.

El primer Diálogo dio origen al Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, que se celebró por primera vez en 2007. El Foro es un mecanismo no vinculante sobre dichas materias, en el cual pueden participar voluntariamente los Estados miembros y observadores de la ONU⁸. Desde su creación el Foro se reúne anualmente y de manera itinerante. No se trata de un mecanismo de Naciones Unidas propiamente tal, pero posee fuertes vínculos con esta.

⁷ Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de Naciones sobre la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptado el 15 de noviembre de 2000.

⁸ Disponible en: <<https://www.iom.int/es/foro-mundial-sobre-migracion-y-desarrollo-fmmd>>.

A partir de 2010 la sociedad civil también participa en el Foro. En cuanto a los contenidos de sus reuniones, estos pasaron rápidamente de centrarse en la migración económica a toda la diversidad de temas de las migraciones, incluyendo derechos humanos de los migrantes.

Otra iniciativa fue la creación del Grupo Mundial sobre Migración (Global Migration Group o GMG, por su sigla en inglés) en 2006 (a partir de una ampliación del Grupo de Ginebra sobre Migración, establecido, a su vez, en 2003)⁹. El Grupo operó hasta 2018, cuando fue reemplazado por la Red de la ONU sobre Migración, a la que me referiré más adelante. El Grupo Mundial sobre Migración fue concebido como un mecanismo interinstitucional integrado por 16 organismos de Naciones Unidas, con el objeto de propender a la aplicación de la normativa internacional sobre migración y fortalecer la eficacia de la ONU en la materia. En su mandato se reconocía como un aspecto central el respeto pleno a los derechos humanos¹⁰.

Complejización del contexto e iniciativas multilaterales de mayor envergadura

Durante la segunda década del presente siglo la movilidad humana se intensificó y diversificó. Esto condujo a iniciativas multilaterales de envergadura en materia de migraciones en la ONU. En especial, resaltan los procesos simultáneos de migración masiva en todos los continentes. Así, entre los ejemplos más significativos, a un tiempo se observan procesos como la movilidad humana venezolana a numerosos países, particularmente dentro de Sudamérica; la movilidad humana desde el Triángulo Norte Centroamericano (El Salvador, Guatemala y Honduras) hacia México y Estados Unidos; los procesos migratorios de unos países africanos a otros; la movilidad desde África y Asia a Europa; la migración intrasiática, especialmente hacia el Medio Oriente; los movimientos de personas dentro de la Región del Asia-Pacífico, entre muchos otros.

De manera creciente, la movilidad humana incluye a otros colectivos, tales como apátridas, desplazados, víctimas de trata, víctimas de tráfico y otros. A consecuencia de esta diversificación y complejidad creciente, muchas personas quedan como sujetos de protección internacional aun cuando no alcancen el status de refugiadas.

Se observa además una feminización de la migración, tanto en cantidad de mujeres migrantes como en su rol. Así, en algunos años de esta década las mujeres constituyen más de la mitad de quienes migran. En cuanto a su rol, hay un incremento de mujeres que emigran por sí mismas o como jefas de

⁹ Disponible en: <<https://www.iom.int/es/grupo-mundial-sobre-migracion>>.

¹⁰ Mandato del Grupo Mundial sobre Migración, disponible en: <https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/partnerships/docs/GMG_TOR_ES.pdf>.

familia en vez de la forma tradicional que era acompañando a sus parejas. En este contexto cobran más fuerza las demandas por políticas migratorias con una perspectiva de género y que se hagan cargo de las especificidades de las mujeres migrantes (ONU, HRC, 41,38, 2019, para. 13). También se produce un incremento de la migración infantil en las distintas regiones del mundo, lo cual requiere de un abordaje específico, con políticas que a un tiempo le brinden protección y le reconozcan sus derechos a la niñez migrante.

II Reunión de Alto Nivel y Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes

El contexto descrito propició que en la segunda mitad de la década de los 2010s se llevaran a cabo de manera sucesiva e inédita una serie de iniciativas de amplio alcance. Así, en septiembre de 2016 tuvo lugar una Reunión de Alto Nivel mediante una convocatoria a Jefes de Estado y de Gobierno realizada por el presidente de la Asamblea General, con motivo de los desplazamientos de refugiados y migrantes a nivel mundial. La preparación de la Reunión de Alto Nivel constó de varias acciones. Primeramente, el presidente de la Asamblea General solicitó al Secretario General Ban Ki-Moon elaborar un informe con recomendaciones sobre el tema de la convocatoria. En mayo de 2016, el Secretario General presentó dicho informe, instando a los Estados a participar en la Reunión de Alto Nivel con miras a adoptar nuevos compromisos mundiales, incluyendo la adopción de un Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

La Reunión de Alto Nivel se celebró el 19 de septiembre de 2016¹¹, adoptándose la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes¹², en que por primera vez la ONU abordó conjuntamente la situación de ambos colectivos (Thouez, 2019, p. 1242). En la Declaración se contemplan diversos compromisos, destacando los de adoptar en 2018 un Pacto Mundial sobre migración y otro sobre refugiados (Guild, 2017)¹³.

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular y su implementación

La adopción del Pacto Mundial

La preparación del Pacto constó de tres fases: una de consultas, otra de *stock-taking* y una tercera de negociaciones. La primera se extendió a lo largo

¹¹ Disponible en: <<https://refugeesmigrants.un.org/es/summit-refugees-and-migrants>>.

¹² Asamblea General de la ONU, *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, aprobada el 19 de septiembre de 2016.

¹³ La referencia a la preparación de ambos instrumentos se encuentra en el párrafo 21 de la Declaración de Nueva York. Además se formula un compromiso respecto del Pacto Mundial sobre Migración en el párrafo 63 de la Declaración.

de 2017 y constó de 11 reuniones temáticas y regionales (Mayegun, 2019; Kadria *et al.*, 2019), con participación de los Estados, agencias de la ONU, Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, organizaciones de la sociedad civil, de la academia, del sector privado y de otros actores interesados. También hubo participación coordinada de Estados pertenecientes a mecanismos regionales sobre migración, como el Proceso de Colombo¹⁴ o el Diálogo de Abu Dhabi¹⁵, entre otros.

El *stock-taking* tuvo lugar en Puerto Vallarta, en diciembre del mismo año, con la presencia de dichos actores. Finalmente, la fase de negociaciones se desarrolló de enero a julio de 2018, cuando la Asamblea General aprobó el texto del Pacto, sin que este experimentara modificaciones desde allí hasta la Conferencia Intergubernamental realizada el 10 y 11 de diciembre de ese año en Marrakech¹⁶¹⁷.

El Pacto ha sido adoptado por más de 150 Estados, por lo cual es el instrumento internacional general sobre migración con el mayor número de adhesiones. Hace referencia a un conjunto de principios -incluidos los derechos humanos-, establece una serie de objetivos y compromisos y señala un elenco de acciones posibles (a veces alternativas) para que los Estados los satisfagan. Estas acciones constituyen medidas de política migratoria. Además, para su aplicación, establece una serie de roles para la ONU y sus agencias.

En su Preámbulo, el Pacto señala los antecedentes en los cuales se basa. Entre ellos se hallan los propósitos y principios de la Carta de la ONU (numeral 1), los principales tratados internacionales de derechos humanos y otros instrumentos relevantes para la migración internacional (numeral 2), así como otras iniciativas previas.

Luego el Pacto establece que se fundamenta en un conjunto de principios rectores, transversales e interdependientes, a saber: 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 y

¹⁴ Organización Internacional para la Migración, “Países del Proceso de Colombo proveedores de mano de obra en Asia se reúnen para discutir cuestiones relativas al Pacto Mundial para la Migración”, recuperado de: <<https://www.iom.int/es/news/paises-del-proceso-de-colombo-proveedores-de-mano-de-obra-en-asia-se-reunen-para-discutir>>.

¹⁵ Disponible en: <<http://abudhabidialogue.org.ae/news/abu-dhabi-dialogues-engagement-global-compact-migration>>.

¹⁶ Sitio web oficial sobre la Conferencia Intergubernamental para el Pacto Mundial sobre Migración: <<https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>>.

¹⁷ Documento Final de la Conferencia Intergubernamental encargada de aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de fecha 10 y 11 de diciembre de 2018, disponible en: <<https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>>.

enfoque pansocial (numeral 15). Coexisten así en el Pacto distintos enfoques, cuyo peso relativo el instrumento no resuelve. Entre ellos resaltan los de seguridad (Ferris, Martin, 2019), derechos humanos (Gest, Kysel, Wong, 2019), favorecimiento de la movilidad (Crepéau, 2018), desarrollo (Delgado Wise, 2018), solidaridad (Squire, 2019) y cooperación internacional (Fajardo Del Castillo, 2019), entre otros.

El grueso del Pacto se refiere a los objetivos y compromisos para la migración segura, ordenada y regular. Son 23 objetivos en total, cada uno de ellos con numerosos compromisos. El elenco de materias que se aborda en unos y otros incluye todos los temas migratorios relevantes, entre ellos la eliminación de todas las formas de discriminación contra los migrantes, una perspectiva de género de la migración, el aumento de las vías regulares para migrar, el acceso a los servicios básicos, la detención migratoria como medida de último recurso y el compromiso de trabajar para la erradicación de la detención migratoria infantil, el retorno y reintegración de migrantes, el cambio climático y la migración, la inclusión social de quienes migran, sus contribuciones a los países de destino y una larga lista de otros temas. El Pacto incluye un amplio y no exhaustivo “menú” de medidas de política migratoria, generales y específicas, para que los Estados escojan cuáles seguir.

Fajardo Del Castillo clasifica los objetivos entre aquellos que se refieren a las políticas públicas mundiales; aquellos que requieren de políticas públicas y medidas nacionales; y los que poseen naturaleza transversal (Fajardo Del Castillo, 2019, p. 25-27).

El Pacto refleja la discusión preexistente (descrita en Thomas, 2013) acerca de los alcances de la soberanía de los Estados en el ámbito de la migración -cuyo ejercicio debe llevarse a cabo conforme al derecho internacional¹⁸. A diferencia de lo que ocurre con otros temas con implicancia en derechos humanos, la invocación de la soberanía en materia migratoria es una constante incluso tratándose de Estados democráticos. De alguna manera, pareciera existir una confusión -deliberada o no- del ejercicio de la soberanía respecto del territorio fronterizo con su ejercicio respecto de quienes se hallan en la frontera.

A pesar de que el Pacto posee importantes implicancias para los derechos humanos de los migrantes, no se trata de un instrumento de derechos humanos propiamente tal. De allí que no esté construido con la estructura de estos, es decir, un catálogo de derechos (que deben ser interpretados extensivamente) con sus respectivas limitaciones (a ser interpretadas en forma acotada). El Pacto, en cambio, combina sin solución de continuidad elementos de derechos humanos con otros componentes, como el de seguridad y otros

¹⁸ Pacto Mundial, numeral 15 c).

que ya mencioné. Es importante reiterar, sin embargo, que el Pacto establece que se basa en los principales tratados de derechos humanos, lo que permite desarrollar una interpretación en que tales derechos ocupen un lugar central.

En lo referido a estándares de derechos humanos, el Pacto no contiene avances significativos (Chétail, 2019, p. 333ss.) e incluso evita referirse en forma explícita a algunos de ellos, como el principio de *non-refoulement* [no devolución] (Gest, Kysel, Wong, p. 65), aunque aborda los principales aspectos de este. El Pacto también establece una distinción marcada en el tratamiento a los migrantes regulares e irregulares, cuestión que fue objeto de una gran discusión durante las negociaciones. Ello, a diferencia del enfoque que los órganos de derechos humanos de la ONU han venido desarrollando en el sentido de atenuar la distinción entre migrantes conforme a su estatus. Otro aspecto en el que el Pacto se queda corto respecto del desarrollo en la materia es en materia de derechos sexuales y reproductivos, que, como el tema anterior, fue objeto de una gran discusión y en definitiva no fue recogido en el texto final (Hennebry, 2018, p. 334). Esto sin perjuicio de que el Pacto sí contiene explícitamente una perspectiva de género (ONU, HRC, 41, 38, 2019, para. 27).

Sin embargo, debe tenerse presente que el colectivo de migrantes carece de un marco normativo internacional de amplia aceptación por los Estados, por lo que la adopción de un instrumento por más de las tres cuartas partes de los Estados de la ONU viene en la práctica a reforzar los estándares existentes. Además, el hecho de que el Pacto conste de un vasto conjunto de medidas de política migratoria constituye también en términos prácticos un avance muy importante para la protección de los derechos humanos de los migrantes (Fajardo Del Castillo, 2019, p. 4-5).

El Pacto se declara además como no vinculante. Esto, que podría entenderse como una limitación desde el punto de vista de los derechos humanos, no representa un obstáculo insalvable. Como indiqué, el Pacto establece que se basa en los principales tratados y otros instrumentos internacionales sobre tales derechos, los cuales menciona expresamente. Además, indica que los derechos humanos constituyen uno de sus principios rectores, mencionándose en forma expresa el derecho a la no discriminación y a la no regresión. Los tratados de derechos humanos mencionados por el Pacto sí poseen un carácter vinculante y proporcionan contenidos con dicho carácter al Pacto. Este va más allá de los tratados al establecer mecanismos específicos de política migratoria, expresados como compromisos políticos. Ello debiera contribuir a fortalecer la protección a los derechos humanos de los migrantes consagrados en los instrumentos de Derecho Internacional de carácter vinculante que menciona.

Finalmente, el Pacto establece un conjunto de iniciativas de carácter multilateral, lo que queda en evidencia en los mecanismos de implementación que establece y que abordaré en la próxima sección. Este reforzamiento cuantitativo y cualitativo del abordaje multilateral de las migraciones debiera redundar en una mayor protección de los derechos humanos de los migrantes. Al participar en él Estados de origen, tránsito y destino, así como un conjunto de agencias de la ONU y la sociedad civil, una gran cantidad de medidas de política migratoria que hasta ahora quedaban entregadas casi por completo a la discreción de cada Estado ahora serán objeto de seguimiento por la comunidad internacional de manera institucionalizada. Se anticipa, desde luego, que este será un proceso largo, pero que implica un cambio de escenario relevante.

Acciones para la implementación del Pacto por mecanismos multilaterales

El Pacto incluye una serie de disposiciones sobre su implementación¹⁹. Como el abordaje multilateral de las migraciones posee un carácter inédito en Naciones Unidas, su implementación ha requerido la incorporación de mecanismos creados especialmente, entre los que se hallan la Red de Naciones Unidas sobre la Migración y el Foro de Examen de la Migración Internacional. A ellos se suman entidades ya existentes, como las de carácter regional y otras.

La Red de Naciones Unidas sobre la Migración fue establecida por el Secretario General de la ONU inmediatamente antes de la adopción del Pacto Mundial²⁰, el cual hace referencia a ella²¹. Está coordinada por la OIM e integrada además por una serie de agencias de la ONU cuyo mandato se relaciona en algunos aspectos con la migración²². Conforme al Pacto, la Red tiene como finalidad “garantizar la eficacia y la coherencia del apoyo de todo el sistema a la aplicación del Pacto Mundial, incluido el mecanismo de creación de capacidad, así como su seguimiento y examen, en respuesta a los Estados Miembros”²³, debiendo informar cada dos años a la Asamblea General.

Una de las primeras tareas de implementación del Pacto por la Red fue la puesta en marcha en 2019 de seis *thematic workstreams* (flujos de

¹⁹ Pacto Mundial, numerales 40 a 54.

²⁰ Noticia de fecha 9 de diciembre de 2018 del sitio web oficial de la ONU, disponible en: <<https://news.un.org/es/story/2018/12/1447611>>.

²¹ Pacto Mundial, numeral 45.

²² Ellas son la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos, UNICEF, ONU Mujeres, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) y la Oficina sobre Drogas y Crimen (UNODC).

²³ Pacto Mundial, numeral 45.

trabajo temáticos), integrados por agencias de Naciones Unidas, organismos de la sociedad civil y otros actores. Ellos se desarrollan en las siguientes áreas: 1) desarrollo e implementación de un programa global para fortalecer las capacidades nacionales en la recolección de información; 2) alternativas a la detención migratoria; 3) fortalecimiento de las capacidades de los Estados para expandir las vías regulares de migración y reducir la vulnerabilidad de los migrantes; 4) fortalecimiento de las vías regulares para contribuir al trabajo decente de los migrantes, así como al desarrollo; 5) aseguramiento de retornos seguros y dignos, así como una reintegración sostenible; y 6) mejoramiento del entendimiento recíproco sobre un acceso seguro e inclusivo de los migrantes a los servicios públicos²⁴.

La Red estableció también un Fondo de puesta en marcha para una Migración Segura, Ordenada y Regular, para apoyar proyectos de implementación del Pacto²⁵. El Fondo estableció para una primera fase cinco áreas temáticas: 1) promoción de un discurso, una política y un planeamiento migratorio basados en hechos e información; 2) protección de los derechos humanos, la seguridad y el bienestar de los migrantes, incluyendo a través de del abordaje de los impulsores y la mitigación de las situaciones de vulnerabilidad en las migraciones; 3) abordaje de la migración irregular, incluyendo a través de la gestión de las fronteras y del combate al crimen transnacional; 4) facilitamiento de la migración regular, trabajo decente y fortalecimiento de los efectos positivos del desarrollo de la movilidad humana; y 5) mejoramiento de la inclusión social y la integración de los migrantes. A julio de 2020 se habían seleccionado un total de 30 proyectos, que se refieren a 32 Estados y dos regiones²⁶.

La red contempla la realización de una reunión anual con la sociedad civil, las agencias pertinentes de Naciones Unidas y otros actores. La primera de ellas tuvo lugar en Ginebra al cumplirse un año de la adopción del Pacto en diciembre de 2019²⁷.

El Foro de Examen de la Migración Internacional es otro mecanismo de implementación previsto en el Pacto Mundial²⁸. Este establece que el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo será reformulado, convirtiéndose en el mencionado Foro, que será la principal plataforma intergubernamental para evaluar la implementación del Pacto. Esto incluirá aquellos aspectos relacionados con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La primera celebración del Foro tendrá lugar en 2022 y luego

²⁴ Disponible en: <<https://migrationnetwork.un.org/secretariat-support-network-working-groups>>.

²⁵ Véase el sitio oficial del Fondo, <<http://mptf.undp.org/factsheet/fund/MIG00>>.

²⁶ *Idem*, documento *Pipelines of Joint Programmes*.

²⁷ Disponible en: <<https://migrationnetwork.un.org/meeting/annual-meetings>>.

²⁸ Pacto Mundial, numeral 49.

se reunirá cada cuatro años. Sus métodos de trabajo fueron regulados con mayor detalle en una resolución adoptada por la Asamblea General conocida como “resolución de modalidades” (ONU, AG, Doc.A/RES/73/326, 2019). Ella establece que los foros se efectuarán bajo los auspicios de la Asamblea General, procurando efectuarlas al más alto nivel posible, incluyendo a Jefes de Estado y Jefes de Gobierno (ONU, AG, Doc.A/RES/73/326, 2019, numeral 1). Los foros no estarán circunscritos a los Estados que adoptaron el Pacto, por lo que la resolución dispone que podrán participar todos los Estados de la ONU (ONU, AG, Doc.A/RES/73/326, 2019, numeral 1). A ellos se añadirán los observadores de la Asamblea General, los órganos de la ONU (ONU, AG, Doc.A/RES/73/326, 2019, numeral 2), la sociedad civil (ONU, AG, Doc.A/RES/73/326, 2019, numeral 3) y las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (ONU, AG, Doc.A/RES/73/326, 2019, numeral 6).

La resolución de modalidades, al igual como lo hace el Pacto mismo²⁹ también se refiere a la implementación a nivel regional, para lo cual asigna un papel preponderante a las comisiones económicas regionales de la ONU (ONU, AG, Doc.A/RES/73/326, 2019, numeral 10). A julio de 2020, se habían iniciado acciones al respecto en todas las áreas geográficas establecidas para estos efectos, por medio de la elaboración de notas conceptuales, planes para la realización de reuniones regionales y otros³⁰.

En la preparación de los foros desempeñará un papel principal la Red de la ONU sobre Migración, la Secretaría General de la ONU y la Presidencia de la Asamblea General. Durante los foros se revisará la implementación de todos los objetivos del Pacto, por medio de cuatro mesas redondas interactivas simultáneas y varias instancias de Plenario. Además, la resolución de modalidades hace un llamado a los Estados para que, de manera voluntaria, presenten ante los foros un examen de los progresos alcanzados en la implementación del Pacto. Finalmente, la resolución establece que en cada Foro se emitirá una declaración sobre los progresos alcanzados globalmente.

El Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo también aparece contemplado como mecanismo de implementación del Pacto, tanto en este mismo como en la resolución sobre modalidades³¹. Aunque no pertenece a la ONU, ello se explica por su estrecho vínculo con ella. A este efecto, primeramente se organizó el 21 y 22 de marzo de 2019 un *workshop* temático sobre implementación del Pacto. El 4 de abril, la Presidencia convocó a una consulta informal sobre la relación entre el Foro y el Pacto. Esto fue seguido de varias iniciativas previas a la celebración de la reunión anual. Esta tuvo lugar en

²⁹ Pacto Mundial, numeral 50.

³⁰ Disponible en: <<https://migrationnetwork.un.org/country-and-regional-networks>>.

³¹ Pacto Mundial, numeral 51; resolución sobre modalidades numeral 11.

Quito en enero de 2020³². A lo largo de la reunión anual fueron constantes las referencias al Pacto Mundial y su implementación y el último día de actividades estuvo dedicado especialmente al tema mediante un diálogo entre distintos actores. Para ello se efectuaron paneles sobre los siguientes temas: “A un año de la adopción del Pacto Mundial sobre Migración: revisión del progreso alcanzado”; “Fomento de las iniciativas conjuntas para la implementación del Pacto Mundial sobre Migración”; y “Construyendo juntos el crucigrama para las revisiones regionales”.

Acciones de implementación por órganos de derechos humanos

A las modalidades de implementación anteriores, se añade el papel de los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y de los órganos creados por tratados³³. Los Procedimientos Especiales son el conjunto de relatorías, expertos independientes y grupos de trabajo encargados de la protección y promoción de tales derechos cuya competencia abarca a todos los Estados de la ONU, con independencia de los tratados que hayan ratificado. Los órganos de tratados se refieren a los comités creados en virtud de las convenciones de la ONU sobre derechos humanos.

El Pacto no menciona los Procedimientos Especiales, lo cual no es de extrañar, ya que no se trata de agencias de Naciones Unidas, sino de especialistas independientes designados a título personal y que no son funcionarios de dicha organización. Tampoco se encuentra alusión en el Pacto a los órganos de tratados. Sin embargo, unos y otros aparecen mencionados en la resolución sobre modalidades de la Asamblea General (ONU, AG, Doc.A/RES/73/326, 2019, numeral 7).

Para aquellos procedimientos cuyo mandato se vincula de manera directa o indirecta con temas migratorios, resulta de suma importancia participar en la implementación del Pacto. Sin ánimo de exhaustividad, entre tales mecanismos se encuentran las relatorías sobre derechos humanos de los migrantes, la de trata, la de racismo, la de formas modernas de esclavitud, entre muchas otras.

El hecho de que el Pacto no sea un instrumento de derechos humanos propiamente tal sino que en él coexistan diversos componentes (seguridad, derechos humanos y otros), al contrario de inhibir la acción de los mencionados procedimientos, transforma su participación en un desafío, para procurar que en la implementación del Pacto el componente de derechos humanos ocupe un lugar central y no se vea difuminado o colocado en un segundo plano.

³² Esta reunión correspondía originalmente al año 2019 pero fue pospuesta hasta enero de 2020.

³³ Formato y aspectos organizativos de los foros de examen de la migración internacional, A/RES/73/326, de 29 de julio de 2019.

Lo anterior puede canalizarse a través de diversas vías. En primer término, incorporándose a la labor de implementación que lidera la Red sobre Migración. A los pocos meses de la adopción del Pacto, convocados por la Relatoría Especial sobre derechos humanos de los migrantes, Los Procedimientos Especiales se reunieron con la red, quedando institucionalizada su participación, la que se desarrolla a través de los *thematic workstreams* y de otras actividades de la red, incluyendo su reunión anual con diversos actores.

Otro aspecto se refiere a la participación en el Fondo de puesta en marcha. Aunque la participación de los Procedimientos Especiales no se encontraba originalmente prevista, la Red seleccionó a la Relatoría Especial sobre derechos humanos de los migrantes como uno de los integrantes del Comité Directivo del Fondo³⁴, el cual escoge los proyectos a ser financiados.

Otra forma de su involucramiento en relación con la implementación del Pacto es su uso en el ejercicio de sus funciones. Así, se han hecho referencias al Pacto en informes temáticos del Relator Especial sobre derechos humanos de los migrantes (ONU, HRC, 41,38, 2019, paras. 27, 50, 79, 80c; ONU, A, 74,191, 2019, paras. 15, 104, 113) y se lo ha invocado en comunicaciones con Estados que suscribieron el Pacto. Si bien este señala que posee un carácter no vinculante, los Procedimientos Especiales, al hacer uso de él en las dos formas indicadas, asumen que ello no implica que carezca de operatividad práctica, por lo que lo invocan junto a disposiciones jurídicas de diversos instrumentos, tales como tratados y declaraciones.

En relación con las demás dimensiones de la implementación descritas, en el ámbito de la Asamblea General de la ONU, de las Comisiones Económicas Regionales de dicha organización y del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, los Procedimientos Especiales pueden participar en ellas como lo han hecho históricamente.

En este sentido, la Relatoría Especial sobre derechos humanos de los migrantes participó en la sesión de la Asamblea General en que se dio inicio a la implementación del Pacto Mundial en febrero de 2019 y la misma Relatoría y el Comité sobre Trabajadores Migratorios -como mecanismo convencional- participaron en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo realizado en Quito en enero de 2020.

En lo que concierne a los órganos de tratados, el Comité sobre Trabajadores Migratorios y sus Familias comunicó a los Estados en la Asamblea General en octubre de 2019 que elaborará un estudio comparativo entre la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y el Pacto Mundial sobre Migración.

³⁴ Disponible en: <<http://mptf.undp.org/factsheet/fund/MIG00>>.

A modo de balance

El Pacto Mundial sobre Migración constituye una pieza muy importante para el fortalecimiento del multilateralismo en materia de migraciones en Naciones Unidas. Aunque desde el punto de vista de la protección de los derechos humanos de las personas migrantes el Pacto podría haber sido más fuerte -por ejemplo, recogiendo de manera explícita los estándares desarrollados por los órganos de la ONU en la materia, lo cual hace solo parcialmente-, lo que a mi juicio resulta indiscutible es el paso significativo que representa para el desarrollo de iniciativas multilaterales a nivel global sobre el tema. Dicho lo anterior, en gran medida puede afirmarse que el Pacto Mundial es un instrumento abierto, tanto en cuanto al alcance de sus contenidos como en el nivel de impacto que tendrá en las políticas migratorias de los Estados.

Por lo que se refiere al primero de dichos aspectos, el concerniente a los contenidos, como he apuntado en este trabajo 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.

Como, a diferencia de los tratados internacionales de derechos humanos el Pacto no crea un órgano encargado de su interpretación auténtica, esta se irá desarrollando sobre la base de un conjunto de prácticas, tanto de los órganos políticos de la ONU, como de la Red de la ONU sobre Migración, de los mecanismos de derechos humanos de dicha organización y de los propios Estados. Con un proceso con tantos actores, la determinación del sentido y alcance de las disposiciones del Pacto será, por cierto, complejo y, muy probablemente, más lento y paulatino que las labores de interpretación que llevan a cabo los órganos de derechos humanos de Naciones Unidas respecto de los instrumentos sobre tales derechos.

Por otra parte, la actividad de la sociedad civil también será un aporte en este proceso, cuyo grado de relevancia solo podrá determinarse con el tiempo. Ello podría tener lugar, por ejemplo, en el marco del trabajo que muchas ONGs desarrollen con la Red de la ONU sobre Migración (como ya está sucediendo en los grupos temáticos de esta), en sus labores de incidencia en la Asamblea General y sus futuros Diálogos de Alto Nivel sobre la Migración Internacional que darán seguimiento al Pacto, en su participación en la implementación a

nivel regional, en su interacción con los órganos de derechos humanos (PE y comités) y en su relación con los Estados.

En lo concerniente al segundo aspecto indicado, es decir, el impacto del Pacto Mundial para la transformación de las políticas migratorias, existe una serie de factores y tendencias que lo determinarán. Transcurrido al concluir este trabajo un año y medio desde la adopción del Pacto, no se aprecian cambios significativos en las políticas migratorias como consecuencia de la adopción del Pacto. De hecho, en estos 18 meses se observa que los Estados siguen adoptando políticas migratorias muy dispares. Así, en un juicio provisional, se diría que ese impacto solo ha ocurrido de manera muy puntual y específica.

Como un factor que complejiza la situación se halla el hecho de que -como hemos señalado- el Pacto se declara no vinculante. Ello previsiblemente conducirá a que su grado de implementación e impacto varíe enormemente entre unos Estados y otros, produciendo asimetrías de importancia al respecto. La Red sobre Migración, los Estados interesados en promover la implementación del Pacto, la sociedad civil y otros actores pueden contribuir estimulando a todos los Estados suscriptores del Pacto a avanzar en su implementación (Guest, Kysel, Wong, 2019, p. 60).

También hay que considerar el riesgo de que haya Estados que durante el proceso de implementación del Pacto Mundial solo muestren ante la comunidad internacional el lado positivo de sus políticas migratorias, incluso cuando otros aspectos de estas presenten serios déficit. Además, sobre todo en una primera etapa, es posible que haya Estados que muestren como logros basados en el Pacto iniciativas que no tienen su origen en él. En los aspectos recién mencionados es importante que los órganos encargados de la implementación observen tales iniciativas con detenimiento, para asegurarse de que no opaquen los problemas que puedan subsistir en las políticas migratorias así como de la conexión de las iniciativas con el Pacto.

Otro riesgo relevante es que, en el marco de los mecanismos multilaterales, unos Estados pongan énfasis en la necesidad de su implementación por otros Estados en vez de por ellos mismos. Esto hace muy importante procurar un equilibrio geográfico en la implementación, así como prestar especial atención a su desarrollo en países de origen, tránsito y destino. La Red de la ONU sobre Migración tiene un papel muy importante que desempeñar para aminorar estos riesgos, de manera de evitar que una invocación desproporcionada del principio de soberanía por sobre los demás principios contenidos en el Pacto desvirtúe la efectividad de este.

Más allá de estos riesgos, la implementación del Pacto Mundial sobre Migración por sí mismo constituye un proceso de abordaje multilateral en

la materia, señalando una hoja de ruta para su fortalecimiento, que debiera conducir a una mejor protección de los derechos humanos de los migrantes. Se trata, claro está, de un proceso abierto y lleno de desafíos.

Referencias bibliográficas

- CHÉTAIL, Vincent. *International Migration Law*. Oxford, 2019.
- CRÉPÉAU, François. Toward a Mobile and Diverse World: 'Facilitating Mobility' as a Central Objective of the Global Compact on Migration. *International Journal of Refugee Law*, v. 30, n. 4, p. 650-656, 2018.
- DELGADO WISE, Raúl. The Global Compact in relation with the migration-development nexus debate. *Global Social Policy*, v. 18, n. 3, p. 328-331, 2018.
- FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa. 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. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, v. 38, 2019.
- FERRIS, Elizabeth; MARTIN, Susan F. The Global Compacts on Refugees and for Safe, Orderly and Regular Migration: Introduction to the Special Issue. *International Migration*, v. 57, n. 6, p. 5-18, 2019.
- GEST, Justin; KYSEL, Ian M.; WONG, Tom K. Protecting and Benchmarking Migrants' Rights: An Analysis of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. *International Migration*, v. 57, n. 6, p. 60-79, 2019.
- GUILD, Espeth. The UN's search for a Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration. *German Law Journal*, v. 18, n. 7, p. 1779-1795, 2017.
- HENNEBRY, Jenna L. The global compact for migration: From Gender-rethoric to gender-responsive? *Global Social Policy*, v. 18, n. 3, p. 332-338, 2018.
- KADRIA, Binod; TAKUR, Narender; NICOLAS, Imelda; LEE, Takgon; YANG, Jigmin; JANG, Chen. The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Its Impact on Asia. *International Migration*, v. 57, n. 6, p. 286-302, 2019.
- MAYEGUN, Olawale. Role of Regional Consultative Processes in the Lead-Up to the Negotiations of Global Compact on Migration: The Case of Africa. *International Migration*, v. 57, n. 6, p. 258-272, 2019.
- SQUIRE, Vicki. A milestone missed: the global compact on migration and the limits of solidarity. *Global Affairs*, v. 5, n. 2, p. 155-162, 2019.
- THOMAS, Chantal. What Does the Emerging International Law of Migration Mean for Sovereignty? *Melbourne Journal of International Law*, v. 14, p. 392-450, 2013.
- THOUÉZ, Coleen. Strengthening Migration Governance: the UN as 'Wingman'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 45, n. 8, p. 1242-1257, 2019.

Instrumentos e informes internacionales

- ONU. ASAMBLEA GENERAL. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, 28 de julio de 1951. Disponible en: <<https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>>.

- ONU. ASAMBLEA GENERAL. *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*, 31 de enero de 1967. Disponible en: <<https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>>.
- ONU. ASAMBLEA GENERAL. *Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias*, 18 de diciembre de 1990. Disponible en: <<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cmw.aspx>>.
- ONU. ASAMBLEA GENERAL. *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional*, 15 de noviembre de 2000. Disponible en: <<https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>>.
- ONU. ASAMBLEA GENERAL. *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de Naciones sobre la Delincuencia Organizada Transnacional*, 15 de noviembre de 2000. Disponible en: <<https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>>.
- ONU. ASAMBLEA GENERAL. *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, 2016. Disponible en: <<https://www.acnur.org/5b4d0eee4.pdf>>.
- ONU. ASAMBLEA GENERAL. *Pacto Mundial sobre los Refugiados*, 17 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.acnur.org/5c782d124#_ga=2.6745074.1702230843.1603373436-1932290372.1603102536>.
- ONU. ASAMBLEA GENERAL. *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, Doc. A/RES/73/195, 19 de diciembre de 2018. Disponible en: <<https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>>.
- ONU, ASAMBLEA GENERAL. Doc. A/74/191, Informe del Relator Especial sobre derechos humanos de los migrantes, *Los derechos humanos de las personas migrantes: buenas prácticas e iniciativas en el ámbito de la legislación con una perspectiva de género*, 18 de julio 2019. Disponible en: <<https://undocs.org/es/A/74/191>>.
- ONU, ASAMBLEA GENERAL. Doc. A/RES/73/326, *Formato y aspectos organizativos de los foros de examen de la migración internacional*, 19 de julio 2019.
- ONU. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. Doc. A, HRC, 41,38, 2019, Informe del Relator Especial sobre derechos humanos de los migrantes, *Efectos de la migración en las mujeres y las niñas migrantes: una perspectiva de género*, 15 de abril de 2019.
- ONU; OIT. *Convenio N°73 sobre trabajadores migrantes*, 8 de junio de 1949. Disponible en: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312242>.
- ONU; OIT. *Convenio N°143 sobre trabajadores migrantes*, 4 de junio de 1975. Disponible en: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C143>.