



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



EL CAMINO EN BÚSQUEDA DE UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

9 DE NOVIEMBRE DE 2017

ENSAYO



El Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques comparte el presente ensayo como parte de una serie de documentos emanados de una colaboración con Foreign Affairs Latinoamérica (FAL), que edita el Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Su versión editorial se puede encontrar en la página web de FAL (<http://revistafal.com/el-camino-en-busqueda-de-una-migracion-segura-ordenada-y-regular/>).

The Gilberto Bosques Center for International Studies shares this essay as part of a series of documents emanating from a collaboration with Foreign Affairs Latin America (FAL), edited by the Department of International Studies of the Autonomous Technological Institute of Mexico (ITAM). Its editorial version can be found on the FAL website (<http://revistafal.com/el-camino-en-busqueda-de-una-migracion-segura-ordenada-y-regular/>).

Introducción

A partir de la adopción de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes, el 19 de septiembre de 2016, la comunidad internacional emprendió un proceso para establecer un marco integral de principios y compromisos que permita abordar la migración internacional en sus aspectos humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos, y mejorar la cooperación internacional en este ámbito. El esfuerzo no es menor y obedece a un renovado impulso para superar los obstáculos asociados con una arquitectura fragmentada de la gobernanza mundial en materia de migración. Es más, atender el fenómeno de la movilidad humana desde el ámbito multilateral, bajo una perspectiva multidimensional y al más alto nivel posible ha sido necesario desde hace décadas y la reunión de la que emanó la Declaración fue precisamente la primera ocasión en la que Jefes de Estado y de Gobierno se reunieron bajo los auspicios de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para abordar los grandes desplazamientos de personas a través de las fronteras. Por su parte, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) se ha referido a la Declaración de Nueva York como “un importante avance de las iniciativas globales para mejorar y alinear las políticas de los Estados en respuesta a los movimientos a gran escala de refugiados y migrantes”. De esta manera, la negociación de un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular que culminará con su adopción en septiembre de 2018 se ubica como uno de los temas más destacados de la agenda multilateral actual. Ahora que el proceso entra en su segunda fase y se encuentra contemplada la celebración de una conferencia en Puerto Vallarta, México, a principios de diciembre de 2017 con el ánimo de examinar los avances del mismo, resulta pertinente plantear una breve reflexión sobre el tema.

Contexto

Tan solo hace 2 años, 244 millones de personas —el equivalente al 3.3% de la población mundial— vivía en un país distinto de aquel en el que nació. Esta cifra representó en su momento un incremento del 41% respecto al número de migrantes internacionales registrado en 2000, de acuerdo con estimaciones del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (Undesa). En este sentido, la migración internacional ha aumentado a un ritmo mayor que la población mundial en los últimos años.

El derecho a salir de cualquier país y la libertad de circulación, por su parte, se encuentran consagrados en el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y desde la segunda mitad del siglo XX la comunidad internacional se ha involucrado en la definición de estándares globales y en la negociación de tratados vinculantes directamente relacionados con la protección de los derechos de migrantes y refugiados. Sin embargo, el número de ratificaciones de algunos de ellos, como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990 o los Convenios 97, 143 y 189 de la Organización Internacional del Trabajo, continúa siendo bajo en comparación con los demás tratados que, junto con los antes mencionados, conforman el marco jurídico de la migración internacional, a saber: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y los protocolos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional en materia de tráfico de migrantes y trata de personas de 2000. Al mismo tiempo, si bien los protocolos de la Convención de

Palermo gozan de un alto nivel de aceptación, aún persisten retos para garantizar su efectiva implementación.

Ante las dimensiones que la migración internacional ha adoptado con el paso del tiempo y tomando en cuenta los retos que esto supone para cada país en particular, los Estados han adoptado posiciones discordantes que han llevado, a su vez, a la implementación de políticas contradictorias al interior de sus países. Cuando las personas migrantes se ven obligadas a utilizar canales irregulares para llegar a su destino —debido a la ausencia de vías legales para la migración y a la creación de barreras en las fronteras— los riesgos a los que se enfrentan aumentan exponencialmente al poner en peligro su libertad e integridad pudiendo caer en las manos de organizaciones dedicadas a la trata de personas. Desde el 1 de enero al 21 de octubre de 2017, de acuerdo con las estimaciones más recientes de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 4709 personas migrantes han fallecido en las distintas rutas migratorias del mundo, cifra que sobrepasa ya el número total de muertes registradas en 2014. Hoy, además, poco más del 70% de las víctimas de trata a nivel mundial son mujeres y niñas, según los últimos datos disponibles de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, y casi un tercio del total son niñas y niños.

Al encontrarse en el país de destino, inclusive, políticas y discursos discriminatorios ubican a los migrantes en una situación de vulnerabilidad exponiéndolos a abusos y violaciones de sus derechos humanos. En última instancia, no cabe duda alguna sobre las prerrogativas de los Estados para regular la entrada y la salida de su territorio, así como la expulsión de extranjeros, pero tampoco debe omitirse la obligación que estos tienen para que sus políticas migratorias respeten los derechos humanos de este sector de la población y se apeguen a los más altos estándares internacionales en todo momento.

Las modalidades de la negociación del pacto

El 6 de abril de 2017, la Asamblea General de la ONU adoptó la Resolución 71/280 intitulada “Modalidades para las negociaciones intergubernamentales del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular”. Los embajadores Juan José Gómez Camacho y Jürg Lauber, Representantes Permanentes de México y Suiza ante la ONU, fueron los responsables de la elaboración y presentación del documento. Los diplomáticos, cabe señalar, fungen como los cofacilitadores del proceso de consultas y negociaciones.

Por medio de la adopción de la Resolución 71/280, el órgano plenario de las Naciones Unidas decidió celebrar una conferencia intergubernamental en 2018 para aprobar el Pacto Mundial inmediatamente antes de la apertura del debate general del 73 periodo de sesiones de la Asamblea General. De acuerdo con el documento, se busca que la conferencia se celebre al nivel político más alto posible. El proceso preparatorio, por su parte, contempla tres etapas distintas: la fase I (consultas), de abril a noviembre de 2017; la fase II (balance), de noviembre de 2017 a enero de 2018, y la fase III (negociaciones intergubernamentales), de febrero a julio de 2018. De conformidad con las actividades previstas para la primera etapa, la ONU organizó una serie de sesiones temáticas en sus oficinas en Ginebra, Nueva York y Viena donde se abordaron asuntos como los derechos humanos de los migrantes, la migración irregular y por vías regulares, la cooperación internacional y la

gobernanza de la migración, así como el tráfico de migrantes, la trata de personas y las formas contemporáneas de esclavitud, las contribuciones de los migrantes y las diásporas al desarrollo sostenible, y la respuesta a los factores de empuje de la migración. La segunda etapa, que está por iniciar, incluye la celebración de una reunión preparatoria que tendrá lugar a principios de diciembre de 2017 en Puerto Vallarta, México, con el fin de realizar un balance de las aportaciones recibidas en la fase anterior. Por último, la etapa tres contempla la presentación del borrador del pacto en febrero de 2018 y la realización de negociaciones en los siguientes meses hasta julio de ese mismo año. En virtud de la resolución aprobada por la Asamblea General, el borrador preliminar será preparado por los cofacilitadores del proceso con base en “las opiniones, los resúmenes y las recomendaciones de los Estados miembros y teniendo en cuenta las aportaciones pertinentes y las deliberaciones sustantivas de las fases I y II (...).”

Aunado a lo anterior, en la resolución sobre modalidades se solicitó a las comisiones económicas regionales organizar discusiones entre los Estados miembros de la ONU y otras partes interesadas con el fin de examinar los aspectos regionales y subregionales de la migración internacional y realizar contribuciones al proceso preparatorio del pacto. La primera de estas consultas regionales se llevó a cabo en los últimos días de agosto de 2017 en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en Santiago de Chile. A finales de septiembre de 2017, por su parte, se realizó el debate organizado por la Comisión Económica y Social para Asia Occidental, junto con la Liga de Estados Árabes, en Beirut. De acuerdo con información de la OIM, las reuniones de la Comisión Económica para Europa y la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico se encuentran previstas para principios de noviembre de 2017 y, al momento de la redacción de este artículo, permanece pendiente el anuncio de la fecha del encuentro que tendrá lugar bajo los auspicios de la Comisión Económica y Social para África.

Temas abordados en la fase I (consultas): consensos y enfoques divergentes

Durante las sesiones temáticas celebradas en el transcurso de 2017, los participantes coincidieron en diversos puntos, al tiempo que surgieron puntos de vista divergentes que deberán ser abordados con claridad en fases posteriores. En este sentido, destaca el respaldo otorgado a los marcos jurídicos existentes a nivel internacional para combatir la discriminación, así como los llamados a incluir en el pacto medidas concretas para atender las crecientes manifestaciones de racismo y xenofobia y los crímenes de odio. De esta manera, los avances que puedan registrarse para hacer frente a este tipo de expresiones en contra de personas migrantes por medio del cumplimiento de las disposiciones de tratados internacionales en la materia no solo tienen el potencial de mejorar la inclusión de esta población en las comunidades de destino, sino que también pueden modificar situaciones a las que se enfrentan otros grupos vulnerables de la sociedad. Asimismo, sobresale la atención otorgada a la importancia de garantizar el acceso a educación y servicios de salud, así como de asegurar condiciones adecuadas de trabajo, garantizar derechos laborales e implementar prácticas justas de reclutamiento, para promover la inclusión social, cultural y económica de las personas migrantes y fortalecer la cohesión social de las comunidades en las que residen.

Otros temas abordados en las sesiones temáticas incluyeron el papel de medios de comunicación y líderes políticos en la conformación de la opinión pública respecto a la migración, el reconocimiento de las contribuciones de los migrantes y las diásporas al desarrollo de los países de origen y destino, y la relación que dichas aportaciones tienen con la integración, así como el mejoramiento de las capacidades para identificar las necesidades de protección de víctimas de delitos como la trata de personas y de migrantes que padecieron daños a su integridad por parte de traficantes. Adicionalmente, expertos subrayaron la importancia de no abordar elementos como el retorno, la readmisión y la reintegración de migrantes desde un enfoque de seguridad. Respecto a este punto, organizaciones internacionales como el CICR han realizado llamados para que el pacto incluya requerimientos que insten a los Estados a respetar el principio de no devolución en su legislación y procedimientos internos. En el marco de las discusiones de las sesiones temáticas, también surgieron referencias al conflicto armado como causa de la migración. Con relación a este punto, algunas delegaciones se pronunciaron en favor de considerar el desplazamiento forzado en el pacto mundial sobre migración, mientras otras argumentaron que dicho tema debe ser abordado de manera separada, particularmente en el Pacto Mundial sobre Refugiados que también será adoptado en 2018.

En cuanto a las diferencias de opinión, una de las más evidentes fue el uso de la detención en la gestión de las fronteras. Mientras algunas delegaciones participantes en la sesión temática relativa a los derechos humanos de todos los migrantes llamaron a terminar con esta práctica por completo cuestionando su uso como una medida de disuasión para disminuir la migración, otras consideraron pertinente la posibilidad de utilizar la privación de la libertad como un último recurso, por el menor tiempo posible, y realizaron un exhorto a mejorar las condiciones de la detención administrativa. Con todo, examinar alternativas a la detención es un punto que debería permanecer en la agenda del proceso de negociación, sobre todo, al considerar los efectos particularmente graves de esta medida en el caso de niños, niñas y adolescentes migrantes, víctimas de tortura o trata, personas con discapacidad y personas mayores, así como ante los preocupantes casos de muertes bajo custodia de autoridades migratorias en centros de detención. En este contexto, además, resulta de vital importancia tratar el ingreso irregular como una falta administrativa y no como un delito, así como adoptar las medidas necesarias para evitar la criminalización de la migración y reducir la estigmatización de las personas migrantes. Si bien información sistematizada sobre el número total de países en el mundo que castigan el ingreso irregular a su territorio con la privación de la libertad es relativamente escasa, existen datos sobre determinadas regiones en el mundo que ejemplifican las tendencias que en múltiples ocasiones han sido cuestionadas por organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales. En 2014, por ejemplo, 17 Estados miembros de la Unión Europea contemplaban en su legislación la privación de la libertad y el pago de una multa para sancionar el ingreso irregular a su territorio, de acuerdo con un análisis realizado por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Adicionalmente, ocho castigaban dicha falta con solo una multa aunque, de existir condiciones agravantes, contemplaban también el encarcelamiento como pena.

Tomando en cuenta los ejemplos anteriores, los cofacilitadores se enfrentan a un reto de gran envergadura: alcanzar un consenso entre enfoques divergentes que, al mismo tiempo, promueva el mayor nivel de compromiso de los Estados, atendiendo las realidades particulares de diferentes regiones del mundo, con principios generales que aborden la migración internacional en sus múltiples

dimensiones y permitan dar seguimiento a su aplicación. No obstante, en los últimos años hemos presenciado la concreción de importantes acuerdos a nivel multilateral y el proceso preparatorio del pacto goza de un amplio respaldo por parte de distintos actores de la comunidad internacional y numerosos Estados, como se evidenció en varias de las intervenciones realizadas en el marco del Debate General del 72 periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU. Adicionalmente, la apertura del proceso a todos los Estados miembros de la ONU, así como la participación de representantes estatales, funcionarios de agencias de Naciones Unidas y actores no estatales en las consultas temáticas y la conferencia preparatoria que tendrá lugar en diciembre de 2017, plantean la oportunidad de contar con un marco holístico que, de no diluirse sustancialmente en la fase de negociaciones intergubernamentales, proporcionará valiosas herramientas para atender el fenómeno de manera integral.

Consideraciones finales

Ante el surgimiento de voces que ponen en duda las ventajas del multilateralismo y el impulso que han recibido retóricas nacionalistas y xenóforas en diferentes partes del mundo, resulta imperante reforzar los mecanismos y foros que proporcionan espacios de deliberación y negociación a la comunidad internacional para robustecer la cooperación frente a desafíos que trascienden fronteras y ameritan soluciones colectivas. En todo caso, el diálogo constante, la generación de consensos y el establecimiento de principios comunes rinden frutos al dotar de mayor certidumbre a las interacciones entre actores a nivel internacional. En última instancia, sería ilusorio pensar en un mundo sin migración. Este fenómeno ha existido por siglos y la persistencia de conflictos armados y la persecución por distintos motivos en múltiples regiones; la constante búsqueda de mejores condiciones de vida en un mundo con grandes desigualdades, tanto al interior de los países como entre ellos; las transformaciones de las dinámicas demográficas a nivel internacional, y los efectos de otros fenómenos como el cambio climático hacen de la movilidad humana un componente esencial de la sociedad contemporánea. Igualmente, existe un mayor reconocimiento de la migración como un elemento catalizador del desarrollo y la implementación de buenas prácticas en materia de integración dan cuenta del importante papel que juega el respeto a la dignidad de las personas migrantes y la salvaguarda de sus derechos humanos y libertades fundamentales para ello.

Por último, al considerar el carácter que México reviste como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, así como la situación a la que se enfrentan nuestros connacionales en el exterior, particularmente en Estados Unidos, no resulta sorprendente que el país busque ejercer un liderazgo importante en el proceso de negociación de un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular. La activa participación del país en el proceso se encuentra en plena sintonía con la vocación multilateral que ha defendido en virtud de una larga tradición diplomática. Sin embargo, existen asignaturas pendientes en el país en materia de política migratoria y los compromisos que terminarán siendo incluidos en el pacto mundial deberán servir a su vez como una guía para garantizar el respeto a los derechos humanos de los miles de migrantes de origen extranjero que atraviesan el territorio mexicano, promover la inclusión de aquellos que han escogido al país como su destino, fortalecer la reintegración de connacionales retornados e identificar las necesidades de protección de personas que huyen de sus países por otros motivos como la violencia o la persecución y acuden a nuestro país buscando refugio.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General
Adriana González Carrillo

Investigación y elaboración
Alejandra Sánchez Montiel

Noviembre de 2017

El **Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques** del Senado de la República tiene como objeto la realización de estudios y el acopio de información sobre temas de política internacional y política exterior de México; así como el prestar apoyo a las comisiones de relaciones exteriores para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de las facultades exclusivas del Senado en materia de política exterior; además de auxiliar a los órganos directivos, comisiones, grupos parlamentarios y senadores que así lo requieran en cuanto a diplomacia parlamentaria y protocolo en el ámbito internacional.



<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/>