TIEMPO DE PAZ

EL PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN A DEBATE

N.° 135 INVIERNO 2019

Índice

Editorial 3

I. EL PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN A DEBATE

Migraciones: hacia una Gobernanza Mundial 6
Mª Jesús Herrera

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular y sus implicaciones para los estados 13
José Luis Pardo Cuerdo

Integración e inclusión en el Pacto Mundial sobre Migración 22
Gemma Pinyol-Jiménez

¿Migrar o no migrar? Esa es la cuestión 30
Alberto Ares Mateos

Compromisos de la sociedad civil 41
Jesús Tolmo

El reto de la gestión fronteriza de manera integrada, segura y coordinada. El caso de la UE 50
Ruth Ferrero-Turrión

La doble vulnerabilidad de las mujeres migrantes en las rutas del Mediterráneo y su manifestación más terrible: la trata 59
Carmen Martínez-Raposo Soria

Migración femenina: dificultades y oportunidades 68
Begoña Serrano

La aportación de los migrantes a la cultura y a la sociedad de acogida 76
Enrique Barbero

Pacto Mundial sobre las Migraciones y ODS: una oportunidad histórica 84
Mamahdou Agne

II. AGENDA DEL MOVIMIENTO POR LA PAZ 94

III. BIBLIOGRAFÍA

Revista de Revistas 99

IV. DOCUMENTACIÓN

Resolución de NNUU: El Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular, Marrakech 2018 106

Tiempo de Paz no se hace responsable de las opiniones expresadas por los autores.

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE

Esta revista ha recibido una ayuda a la edición del Ministerio de Cultura y Deporte.

fundiPAX
FUNDACIÓN FUNDIPAX-INICIATIVAS PARA LA PAZ

Foto portada:
https://flickr.com/photos/60223051@N00/8973795019/in/datetaken/

Revista trimestral. Presidenta: Francisca Sauquillo, Presidenta del Movimiento por la Paz –MPDL–. **Director:** Carlos Fernández Liesa. **Redactora-Jefe:** Teresa Rodríguez de Lecea. **Secretario de Redacción:** Gabriel Rosón.

Consejo de Redacción: Cristina Álvarez Merino, Vicente Baeza, Henar Corbí, José Luis Fernández Rioja, Fernando Galindo, Emilio Ginés, Enrique Gomáriz, Marta Iglesias, Tshimpanga Matala, Emilio Menéndez del Valle, Ana Mª Ruiz Tagle, Margarita Sáenz-Díez, Enrique Sánchez, Jaume Segura, José Angel Sotillo, Rafael Tuñón.

Colaboradores: Francisco Aldecoa, Celestino del Arenal, Mariano Calle, Elena Flores, Javier García Fernández, Emilio Gilolmo, José Manuel Gómez Mancebo, Manuel Guedán, Juan Gutiérrez, María Ángeles Herrero, Nacho López Cano, Araceli Mangas, Manuel Martín Parra, José Molina, Isabel Muñoz, Manuel Núñez Encabo, Manuel Ortuño, Manuel Pérez González, Manuel Pérez Ledesma, Manuel de la Rocha, Marisa Rodríguez, Felipe Sahagún, Antonio Santesmases, Félix Sautié, Fernando Savater, Manuel Simón, Pablo Sullivan, Fernando Valenzuela, Carlos Alonso Zaldívar.

Editor: Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad. **Redacción y Administración:** C/ Martos, 15. 28053 Madrid. Tel.: 91 429 76 44. Fax: 91 429 73 73. E-Mail: mpdl@mpdl.org. **Composición, fotomecánica e impresión:** Jorge Chillón. **Depósito Legal:** M-1062-1984. **ISSN:** 0212-8926

La revista **Tiempo de paz** dedica este número a un tema sobre el que periódicamente hace seguimiento, por estar directamente vinculado a uno de los grandes problemas de nuestro tiempo. Recordemos el número 127 (2017), *Las migraciones y el desarrollo*, donde se abordaban cuestiones como los acuerdos de la UE, las migraciones irregulares, las herramientas de gestión de las migraciones, las obligaciones en materia de rescates en el mar, la externalización del modelo, entre otras. Poco tiempo antes, el número 119 (2015), *Refugiados,* reflexionaba sobre el fracaso de la política de refugiados de la UE, las políticas de asilo, las rutas o la posición de algunos países. Este número 135 (2019) profundiza en el *Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular*, que puede permitir tal vez abordar de manera rigurosa una cuestión recurrente, que como otras, por ejemplo el cambio climático, exige que la Comunidad internacional tome conciencia y adopte medidas basadas en valores.

Los movimientos de población ponen en cuestión los valores de la modernidad, en particular la igualdad, la dignidad y la solidaridad. El estatuto cívico político de las personas se ha atribuido a los ciudadanos, no a los foráneos, a los extranjeros o migrantes. En el siglo XXI y desde la segunda mitad del siglo XX los movimientos de población transnacionales marcan la agenda de nuestro tiempo y exigen transformaciones. Como indica A Ares, director del Instituto universitario de migraciones de la universidad de Comillas hay 1000 millones de personas en movimiento, de los que 271, 6 millones son migrantes internacionales, lo que aumentará por cuestiones tales como el incremento de población, el comercio, el incremento de las desigualdades, los desequilibrios demográficos o el cambio climático.

Desgraciadamente la actitud solidaria no es la regla universal. En la patria de los derechos humanos, en Europa o en Estados Unidos, proliferan actitudes xenófobas, racistas y populistas que visibilizan al extranjero como una amenaza, sin existir para ello fundamento. Más bien, por el contrario, nuestras sociedades envejecidas necesitan la aportación de los extranjeros. Pero las políticas en esta cuestión vienen dictadas por actitudes irracionales, que fundamentan y generan sentimientos de rechazo y aún de odio. De ahí que para analizar estos temas sea importante la investigación, por un lado, y la difusión de los valores, por el otro.

Estamos ante un primer acuerdo mundial que no genera obligaciones jurídico-internacionales directamente exigibles, es decir, ante un compromiso político, unos principios y unos objetivos. En todo caso la migración ha entrado en el panorama político con sus elementos principales. Esto era previsible pues estamos ante un tema eminentemente transnacional, que siempre se ha tratado desde la perspectiva nacional, como de asunto interno, como indica M.J. Herrera.

Se trata de una pieza esencial de la gobernanza mundial, para lo que hemos contado con la sabia experiencia, dirección y consejo de María Jesús Herrera, antigua amiga del Movimiento por la paz, el desarme y la libertad y, en la actualidad, responsable en España de la Organización internacional de migraciones. Agradecemos su esfuerzo que creemos ha quedado reflejado en un número que evidencia que estamos en un punto de partida cuyo balance sería prematuro realizar.

Entendimos que el *Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular* constituía un hito sobre el que había que realizar una reflexión, para evaluar su significado en el marco de la cooperación internacional y europea, así como su relevancia político-jurídica. En él se diseñan 23 objetivos, unos principios, 187 propuestas de acción, que deben ser objeto de implementación en las políticas nacionales y regionales. La denominación define una orientación y tiene un significado. El título de este número no la incluye totalmente pues que la migración sea segura, ordenada y regular no depende sólo de este instrumento sino de muchos otros y de las políticas regionales y nacionales.

El Embajador español encargado de estas cuestiones José Luis Pardo apunta a que estamos ante un hito histórico que empieza por considerar que la migración es, en esencia, positiva. El pacto ofrece un marco para la cooperación, de naturaleza flexible y de carácter universal, sobre los aspectos que tiene la movilidad humana. Su elaboración, nos indica este diplomático, tiene dos grandes elementos, uno desde la perspectiva de los derechos humanos y el otro desde la gestión de las migraciones que, finalmente, en el Pacto, aparecen como dos caras de la misma moneda.

Habrá que evaluar en un futuro si los principios rectores de este Pacto (respeto a la soberanía, cooperación, desarrollo sostenible, respeto de los derechos humanos, enfoque de género..) se ven desplegados en los 23 objetivos que se diseñan y si estos son letra muerta o no.

El pacto se asienta en la responsabilidad primordial de los Estados, pero introduce a las Naciones Unidas en esta hoja de ruta. Varios estudios se refieren a la actitud de los Estados ante la migración. Los Estados de la Unión Europea no están dando muestras de profundizar en los valores del artículo 2 del tratado de Unión Europea (democracia, derechos humanos, derechos de las minorías). Como indica Jesús Tolmo, de los cinco Estados en contra del pacto tres son miembros de la Unión Europea (República Checa, Hungría y Polonia) y otros se han abstenido (Austria, Bélgica, Italia, Rumania, Letonia). Es de destacar asimismo el análisis de Ruth Ferrero-Turrión, de la Universidad Complutense. A su juicio muchos países vieron el pacto de 2018 de Marrakech como una "injerencia en los espacios de soberanía", mostrándose movimientos populistas y políticos muy contrarios en países como Bélgica, Chequia, Polonia, Eslovaquia, Croacia, Austria, Hungría, Estonia, Estados Unidos, Israel, entre otros.

El presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas en el pacto, Miroslav Lajcak dimitió de su puesto cuando el parlamento de su país decidió no aprobar el pacto. La Unión Europea

no adoptó una posición sobre el pacto, lo que evidencia un repliegue soberanista y de cierre de fronteras frente a la cooperación en la gestión y la ordenación de las migraciones, indica Ferrero-Turrión. Estos y otros datos evidencian que no estamos ante un pacto que genere un sólido consenso, lo que puede debilitar mucho su implementación.

Tampoco hay que olvidar el papel de la sociedad civil, a la que alude el párrafo 44 del pacto, analizado por Jesús Tolmo, de la Fundación CEPAIM. Tiene, indica, una función vital que puede posibilitar que la población reclame sus derechos y ayude a configurar políticas

En el enfoque de derechos humanos es imprescindible el elemento de integración y de inclusión, algo cada vez más necesario tanto en España como en otros países europeos. A juicio de Gemma Pinyol, directora de políticas migratorias de Instrategies, esta es una de las debilidades del pacto, que no está suficientemente analizada. La responsable del área de la mujer del MPDL, Begoña Serrano, aborda el protagonismo de la mujer en las migraciones, pues ya no sólo son acompañantes de su pareja o padre sino que son protagonistas del fenómeno y que se ven condicionadas por las relaciones de género. También desde el enfoque de derechos destacan los análisis de Carmen Martínez Raposo de la Fundación Cruz Blanca, sobre la doble vulnerabilidad de las mujeres migrantes y su manifestación en la trata de seres humanos. Esta se da a fines de explotación sexual y también laboral, y está demasiado presente no sólo en las rutas migratorias sino también en las denominadas sociedades de acogida. Finalmente, Enrique Barbero, de Accem, analiza la importante cuestión de la aportación de los migrantes a la cultura y a la sociedad de acogida. Y Mamahdou Agne, de OIM, señala la importancia de la inclusión de la migración internacional como una realidad multidimensional para el desarrollo de los países de origen, de tránsito y de destino.

Esperamos que este número permita vislumbrar el alcance del Pacto, sus fortalezas y debilidades y sirva, al menos, para intentar incidir en los elementos que puedan reforzar las políticas migratorias desde los valores de la modernidad.

Migraciones: hacia una Gobernanza Mundial

MARÍA JESÚS HERRERA
Jefa de Misión de la OIM España

Resumen

La migración ha entrado en el panorama político en los últimos años como un desafío en asuntos como la integración, el desplazamiento, la migración segura y la gestión de fronteras. Lograr una migración más segura y mejor regulada se ha convertido en una verdadera prioridad a escala mundial. Esto se observó, por ejemplo, en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016, en la que se ha plasmado la intención de los Estados de elaborar un nuevo pacto mundial sobre migración. Un año después de la polémica conferencia de Marrakech ¿cuál es el estado de la cuestión?

Palabras clave: Gobernanza, Pacto Mundial, migración segura, estados.

Abstract

During the last years, migration has come into the political scene as a challenge in integration, displacement, safe migration and borders management issues. A safer and better regulated migration is a real priority at global scale. This was observed, for example, at the New York Declaration for Refugees and Migrants in 2016, showing the aim of States of elaborating a new global pact on migration. A year after the polemic conference of Marrakesh, which is the state of play?

Key words: Governance, global pact, safe migration, states.

La migración y los desplazamientos internacionales son, por su naturaleza misma, cuestiones transnacionales que conciernen a los países de origen y de destino, así como a aquellos que los migrantes atraviesan denominados normalmente países "de tránsito". Sin embargo, de modo un tanto paradójico, históricamente la gobernanza de la migración ha sido tratada sobre todo como un asunto interno de cada Estado, con políticas, leyes y reglamentos migratorios elaborados, por lo general, a nivel nacional.

En su mayor parte, la gobernanza de la migración ha estado estrechamente asociada a la soberanía de los Estados. Estos retienen la facultad de decidir sobre la entrada y permanencia de los no nacionales, porque la migración afecta directamente a algunos de los elementos definitorios de un Estado. Los acuerdos bilaterales y multilaterales son parte de la gobernanza de la migración, y existen también varios diálogos internacionales en los que los Estados han llegado a acuerdos, en forma de tratados internacionales, sobre la aplicación de los derechos humanos y las responsabilidades de los Estados a ese respecto en determinados ámbitos.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (la Convención sobre los Refugiados) son dos ejemplos importantes de ello, sobre todo porque han sido ampliamente ratificados. Otras convenciones relativas a la migración no han tenido la misma aceptación, como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares, a la que aún no se ha adherido ninguno de los países de destino tradicionales.

Aparte de ello, en las últimas décadas ha habido numerosas iniciativas, diálogos y procesos multilaterales y mundiales sobre la migración, pero con escasa incidencia.

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, constituye un nuevo hito, y es la primera declaración de objetivos para la gobernanza de la migración negociada a nivel internacional que busca un punto de encuentro entre los derechos de los migrantes y el principio de la soberanía de los Estados dentro de su territorio.

Aunque no es jurídicamente vinculante, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, fue aprobado por consenso en diciembre de 2018 en una conferencia de las Naciones Unidas en Marrakech, a la que asistieron más de 150 Estados y, más tarde, ese mismo mes, por votación de los Estados Miembros en la Asamblea General de las Naciones Unidas, con 152 votos a favor, 5 en contra y 12 abstenciones.

En ausencia de un régimen internacional coherente sobre la migración, los grandes movimientos migratorios repentinos y los seísmos geopolíticos que sacuden al mundo pueden tener un impacto dramático en la gobernanza mundial de la migración. Gobiernos y Organismos Internacionales son presionados por una opinión pública, cada vez más concienciada representando un "llamamiento a la acción" para la comunidad internacional.

Estas situaciones han puesto también claramente de manifiesto algunas de las lagunas del fragmentado marco de gobernanza mundial de la migración, y la necesidad de ponerse a trabajar y elaborar un enfoque internacional de la migración mucho más coherente, por el bien de los Estados, las sociedades y los migrantes. Por ejemplo, en 2015 y 2016, el desplazamiento masivo de más de 1 millón de personas (refugiados sirios y de otros orígenes) hacia Europa, contribuyó a generar el impulso multilateral que se plasmó en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (Declaración de Nueva York), aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2016.

La Declaración de Nueva York marcó un hito importante en la historia de la gobernanza mundial de la migración. Los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas declararon de forma unánime su apoyo al respeto de los derechos de los migrantes y los refugiados, y se comprometieron a entablar un proceso de negociaciones intergubernamentales con miras a llegar a un acuerdo sobre un Pacto Mundial para la Migración y un Pacto Mundial sobre los Refugiados.

Sin embargo, es importante recordar que los dos pactos son fruto también de muchos años de cooperación, iniciativas y diálogos estructurados entre los Estados, a nivel regional e internacional.

Los dos pactos mundiales se gestaron a raíz de la sensación generalizada de crisis que se apoderó del mundo ante los flujos migratorios de gran magnitud que estaban teniendo lugar en varias partes del planeta. Este fenómeno –que alcanzó dimensiones particularmente dramáticas en el Mediterráneo, por el número de muertes que se registraron, pero también en el golfo de Adén, el Mar Rojo y en el golfo de Bengala– condujo a la formulación de la Declaración de Nueva York.

La crisis del Mediterráneo fue un caso especial, no sólo por el gran número de personas que se desplazaron, sino también por su visibilidad, al irse gestando ante la mirada de los principales medios de información occidentales. Estos desplazamientos hicieron entender a los Gobiernos de los Estados europeos, cuáles eran los destinos preferidos por los migrantes, que incluso esos países, con todos sus recursos jurídicos y financieros, no podían hacer frente a flujos humanos de esa envergadura si no se coordinan entre sí, y cooperan con los países de origen y de tránsito.

La Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Refugiados y los Migrantes de septiembre de 2016, convocada en plena crisis, produjo una declaración de compromisos por parte de los Estados, cuyos elementos más importantes fueron las promesas de negociar los dos pactos mundiales.

La idea inicial era elaborar un solo pacto que abarcara tanto a los refugiados como a los migrantes. Pero pronto se vio que este plan presentaba varias dificultades, una de las cuales era el temor, por un lado, de que un pacto con un doble propósito diluyera la protección a que tenían derecho los refugiados en virtud de la Convención sobre los Refugiados y, por otro, que la equi-

paración de los migrantes a los refugiados obligara a los Estados a asumir, respecto de los primeros, obligaciones mayores de las que estaban dispuestos a aceptar.

En general, la mayoría de los países de destino habrían quedado conformes con un solo pacto mundial que se ocupara únicamente de los refugiados, pero otros Estados, especialmente los países del Sur global insistieron en que se necesitaba también un Pacto Mundial para la Migración. Ninguno de los dos pactos sería jurídicamente vinculante, a diferencia de los tratados internacionales, que obligan a los Estados partes a aplicar sus disposiciones.

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular

El Pacto Mundial para la Migración tiene una serie de principios rectores: está centrado en las personas, fomenta la cooperación internacional, respeta la soberanía nacional, su base es el estado de derecho, fomenta el desarrollo sostenible, respeta los derechos humanos, mantiene un enfoque de género, es sensible a la especificidad de los niños y las niñas, se desarrolla desde una perspectiva de todos los niveles de gobierno. En definitiva, es un compromiso de toda la sociedad.

El Pacto Mundial para la Migración tiene cuatro elementos principales dignos de mención.

– El primero está constituido por los párrafos iniciales, en que se expone la visión de una mayor cooperación entre los Estados para mejorar la gobernanza de la migración internacional. En esta parte se reiteran los principios rectores del Pacto, uno de los cuales es la reafirmación de 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".* En el preámbulo del Pacto se reconocen las aportaciones de otros instrumentos de derechos humanos conexos, de otros acuerdos, y de los resultados de reuniones anteriores de las Naciones Unidas sobre la migración.

– El segundo elemento es la parte fundamental del documento, y consiste en los 23 objetivos que ofrecen un enfoque bastante completo de la cooperación internacional en materia de migración. Cada objetivo se acompaña de varias medidas ejemplificativas, que los países pueden optar por aplicar o no, para alcanzar el objetivo declarado. Este es un aspecto central del Pacto, que reafirma la soberanía de los Estados con respecto a sus políticas migratorias.

– El tercer elemento del Pacto se refiere a su aplicación. Está claro que los Estados tienen la responsabilidad primordial de llevar a la práctica los 23 objetivos; para respaldar sus esfuerzos, se previó un "mecanismo de creación de capacidad", consistente en una plataforma de conocimientos, un centro de enlace y un fondo para la puesta en marcha de proyectos.

Un aspecto importante de esta sección es que los Estados se comprometieron a aplicar el Pacto en colaboración con múltiples interesados, como los migrantes, la sociedad civil, el sector privado, los sindicatos, las autoridades locales y otros. También acogieron con beneplácito la decisión del Secretario General de establecer una Red de las Naciones Unidas sobre la Migración, coordinada por la OIM, para mejorar la eficacia y coherencia del apoyo prestado a los Estados por las numerosas entidades de las Naciones Unidas que trabajan en cuestiones relacionadas con la migración.

Los Estados solicitaron al Secretario General que, haciendo uso de la Red, informara a la Asamblea General cada dos años sobre las actividades realizadas por las Naciones Unidas para apoyar la aplicación del Pacto Mundial para la Migración. En el último párrafo relativo a la aplicación se reconoce el preponderante papel que desempeñan los procesos dirigidos por los Estados, como el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo y los procesos consultivos regionales sobre la migración, en el fomento de la cooperación internacional con respecto a la migración.

– Por último, el cuarto elemento del Pacto Mundial para la Migración se relaciona con el seguimiento y el examen. Los progresos realizados en el cumplimiento de los objetivos del Pacto se examinarán cada cuatro años en la Asamblea General, a partir de 2022, en el marco de un "Foro de Examen de la Migración Internacional", que reemplazará el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo.

  Cada cuatro años se realizarán también exámenes regionales, que comenzarán en el 2020 y se alternarán con el Foro de Examen. El Pacto invita a otros procesos dirigidos por los Estados, como los antes mencionados, y al Diálogo Internacional sobre Migración de la OIM, a hacer aportaciones a estos exámenes. También alienta a los Estados a instaurar exámenes a nivel nacional.

Fase actual de la evolución de la gobernanza mundial de la migración e implicaciones para el futuro

Los Estados Miembros de las Naciones Unidas elaboraron el Pacto Mundial para la Migración con una visión a largo plazo, pero este instrumento ya tiene un logro en su haber: ha introducido en las Naciones Unidas uno de los últimos temas mundiales pendientes, y lo ha hecho de manera formal y negociada. La comunidad internacional estableció hace ya décadas, normas e instituciones para facilitar la cooperación y el mantenimiento del orden en asuntos importantes relacionados con las finanzas y el comercio, el control de armamentos, los refugiados y muchos otros ámbitos.

Más recientemente elaboró un marco para hacer frente al cambio climático. Pero la migración internacional siguió siendo un mosaico de políticas unilaterales, bilaterales y regionales, un

tema que parecía generar demasiadas divisiones para poder ser examinado de forma independiente en el seno de las Naciones Unidas, más allá de su interrelación con el desarrollo.

Ahora, finalmente, cuenta con un marco de expectativas y compromisos comunes, el Pacto Mundial para la Migración. En el primer borrador de ese Pacto se señalaba la necesidad de un "sistema de las Naciones Unidas coherente" para una aplicación eficaz. Como ya se ha mencionado, en el Pacto los Estados acogieron con beneplácito la decisión del Secretario General de reemplazar al Grupo Mundial sobre Migración, integrado por una serie de entidades de las Naciones Unidas, por una Red de las Naciones Unidas sobre la Migración, con un liderazgo más claro y coherente de la OIM y de un pequeño grupo de entidades de las Naciones Unidas con mandatos o atribuciones en que los movimientos de personas ocupan un lugar importante.

El acuerdo que incorporó a la OIM en el sistema de las Naciones Unidas en 2016 confirió a este sistema una capacidad sin precedentes de ayudar a sus miembros a hacer frente a las cuestiones de la migración. Y la creación de la Red sobre la Migración también fortaleció la capacidad de las Naciones Unidas.

Con el establecimiento de esta estructura en diciembre de 2018, el sistema de las Naciones Unidas debería estar en condiciones de ofrecer a los Estados un apoyo coherente e integral en sus esfuerzos por hacer realidad la aspiración de una migración segura, ordenada y regular. Aunque el Pacto Mundial para la Migración no obliga jurídicamente a los Estados, puede interpretarse como un "compromiso político" que crea la expectativa de un cumplimiento.

El Pacto es importante, porque es el primer acuerdo intergubernamental negociado a nivel mundial, y preludia un avance aún mayor en la cooperación internacional, en estos asuntos. Las negociaciones estuvieron precedidas de una serie de consultas temáticas y de un estudio de evaluación que, en muchos sentidos, fueron parecidos a los diálogos, reuniones y otros eventos regionales e internacionales sobre la migración internacional celebrados en los últimos años. Pero la fase de negociaciones intergubernamentales fue una primicia: por primera vez los Estados se sentaron a negociar y acordar un texto específico sobre la migración internacional.

La necesidad de este acuerdo es inestimable: las negociaciones tuvieron lugar en un ambiente cada vez más cargado de discursos políticos tóxicos, que en algunos casos llegaron a tergiversar los principales datos sobre la migración, confundiendo y frustrando a las personas preocupadas por el impacto de una migración, al parecer incontrolada, en sus vidas y en el futuro de sus comunidades. Este acuerdo arroja luz sobre datos y necesidades reales y propone un marco despolitizado que contribuya a avanzar.

Uno de los retos para las Naciones Unidas y sus Estados Miembros será cómo hacer frente a los cambios políticos y el esfuerzo dedicado a la aplicación del Pacto. A diferencia de los procesos relacionados con la aprobación y aplicación (o la retirada) de un tratado, que son necesa-

riamente largos y engorrosos, el apoyo a los pactos que no son jurídicamente vinculantes es ante todo político.

Es probable que, con el inevitable cambio de los gobiernos nacionales a lo largo del tiempo, haya constantes altibajos en el apoyo de los Estados, particularmente en lo que se refiere a los principales países de destino; a medida que aumente la complejidad y se profundice la fragmentación, la aplicación de políticas y prácticas positivas y constructivas en materia de migración internacional requerirá liderazgo y un compromiso inquebrantable por parte de la mayoría de los Estados, el sistema de las Naciones Unidas y muchas otras entidades interesadas.

Las formas más probables de cooperación entre los Estados en los asuntos específicos tratados en los dos pactos serán, según el ya fallecido Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Migración Internacional Peter Sutherland, las coaliciones de países con poderosos intereses comunes en una determinada dirección.

Es posible imaginar un futuro en que Estados con puntos de vista inicialmente diferentes converjan y terminen colaborando en medidas para hacer frente a un problema específico, como la falta de identidad jurídica de los migrantes o los obstáculos al regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad. Esta clase de “mini-multilateralismo” podría llegar a ser el modo preferido de colaboración en un asunto en el que, durante demasiado tiempo, no ha sido posible una cooperación eficaz entre países.

Los principales analistas están instando a todas las partes y a los observadores internacionales a que mantengan un optimismo moderado, ya que la aplicación del Pacto Mundial para la Migración será, sin duda, un proceso a largo plazo y con avances graduales.

Sin embargo, incluso los pequeños progresos que este “nuevo marco” genere para los migrantes, nos ayudarán a avanzar hacia un mundo en que las personas puedan cruzar las fronteras internacionales de forma más segura y mejor regulada. En definitiva, garantizar la seguridad de los migrantes y el potencial que estos pueden brindar, y así, sean vistos como una realidad beneficiosa para todos los interesados.

Por primera vez en la historia, la comunidad internacional dispone de una base de comprensión compartida en materia de migración. El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, proporciona una plataforma de cooperación, solidaridad y valores universales, y corresponde a cada Estado determinar el siguiente paso.

Por lo tanto, las herramientas existen y debemos aprovechar este nuevo contexto para dar una nueva perspectiva a la migración a nivel global y un enfoque equilibrado e integral a largo plazo.

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular y sus implicaciones para los estados

JOSÉ LUIS PARDO CUERDO
Embajador en Misión Especial para Asuntos Migratorios

Resumen

Pese a que el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular no tiene aceptación universal y carece de carácter jurídicamente vinculante, supone un hito histórico en el tratamiento internacional del hecho migratorio como fenómeno estructural, global y multidimensional. El Pacto afecta a la comunidad internacional y de forma directa a los países que lo han suscrito y lo hará de manera creciente en el futuro al menos en tres ámbitos. En primer lugar en cuanto la comprensión misma del fenómeno migratorio por su concepción como hecho positivo. En segundo lugar al ofrecer un marco de cooperación internacional. Finalmente en cuanto el Pacto incluye un mecanismo de control de ejecución flexible pero al mismo tiempo sujeto a limitaciones.

Palabras clave: Comunidad internacional, hecho positivo, marco de cooperación, control de ejecución.

Abstract

Despite the fact that the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration is not universally accepted and lacks legally binding force, it represents a historical milestone in the international treatment of migration as a structural, global and multidimensional phenomenon. The Pact affects the international community and more directly the countries that have signed it and will do so increasingly in the future in at least three areas.

First, regarding the understanding of the migration phenomenon as a positive fact. Secondly, by offering a framework for international cooperation. Finally, the Pact includes a flexible control mechanism but at the same time subject to limitations.

Key words: International community, positive fact, cooperation framework, flexible control.

El 10 de diciembre de 2018 en presencia de altos representantes de 160 países –entre ellos el Presidente del Gobierno de España– la Conferencia Intergubernamental de Marrakech adoptaba el texto del Pacto Mundial para la Migración Segura Ordenada y Regular. La fecha de la Conferencia se hizo coincidir no por casualidad con el 70º Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Días más tarde, el 19 de diciembre, la Resolución 73/195 de la Asamblea General de Naciones Unidas endosaba el Pacto con 152 estados a favor del mismo, 5 en contra, 12 abstenciones y 23 ausencias[1].

El Pacto Mundial vincula por ello a la comunidad internacional de forma abrumadora pero no es universal. En este sentido es particularmente lamentable que hasta un tercio de los estados miembros de la Unión Europea mantengan reticencias de distinta entidad y motivación respecto al Pacto[2].

Desde el punto de vista jurídico el Pacto es un instrumento no vinculante o "*non legally-binding"* en su versión en inglés, idioma en que se negoció el Pacto. El texto lo señala de manera expresa en varias ocasiones (ia. párrafos 7 y 15.b) y éste fue el entendido previo fundamental sobre el cual los estados, con la excepción de EEUU, se sentaron a negociarlo en aplicación de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes aprobada por Naciones Unidas en septiembre de 2016.

El Pacto Mundial no constituye por tanto un "acuerdo", "convenio" o "convención" internacional, denominaciones tradicionalmente reservadas a instrumentos que vinculan jurídicamente a las Partes que los suscriben. No le es aplicable el tradicional derecho de los tratados, no cabiendo por ello hacer reservas (no confundir con las explicaciones de voto) ni siendo necesarios procedimientos nacionales de ratificación.

Estos dos rasgos –no ser plenamente universal y carecer de naturaleza jurídicamente vinculante directa– no restan a que el Pacto constituya un hito histórico sin precedentes en el tratamiento internacional del fenómeno migratorio.

A pesar de la existencia de numerosos esquemas y marcos migratorios regionales y subregionales (que nutrirán la propia ejecución del Pacto) y a diferencia de otros retos relacionados con la movilidad humana como el asilo, el dossier migratorio no contaba hasta ahora con un marco de referencia global a nivel internacional. Con el Pacto Migratorio Mundial ya dispone de él.

[1] Los países que votaron en contra fueron Estados Unidos, Hungría, Israel, Polonia y República Checa. Los países que se abstuvieron fueron Argelia, Australia, Austria, Bulgaria, Chile, Italia, Letonia, Libia, Liechtenstein, Rumanía, Singapur, Suiza. No estuvieron presentes en la votación Afganistán, Antigua, Belice, Benín, Brunei, República de Corea, República Dominicana, Eslovaquia, Guinea, Kiribati, Kirguizistán, Micronesia, Panamá, Paraguay, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Somalia, Timor Oriental, Tonga, Trinidad y Tobago, Turkmenistán, Ucrania y Vanuatu.

[2] Austria, Bulgaria, Eslovenia, Hungría, Italia, Letonia, Polonia, República Checa y Rumanía.

El Pacto (en adelante PMM) supone un sólido compromiso político de multilateralismo eficaz para cooperar más y mejor en la ordenación de las condiciones en que se desarrollan los flujos migratorios internacionales y gestionar colectivamente sus retos.

El compromiso de nuestro país con el Pacto se basa en la identidad de visión sobre la comprensión multidimensional a 360 grados del fenómeno migratorio, en su carácter de oportunidad global y reto compartido, en los principios y valores en los que el PMM se basa y el marco de cooperación internacional que ofrece.

La movilidad humana y el cambio climático constituirán los dos grandes retos a los que la comunidad internacional tendrá que hacer frente colectivamente en el siglo XXI. En este sentido el PMM no se contenta con representar un hito. No es la estación final (párrafo 14) sino, muy al contrario, supone una apuesta de futuro, el inicio de un proceso que coloca el debate sobre la movilidad humana en el lugar principal que le corresponde en el mundo globalizado actual.

En este sentido, el Pacto Mundial Migratorio interpela de forma directa a los estados y lo hará de una manera crecientemente visible e irreversible en el futuro. Un año después de su adopción cabe preguntarse de qué manera el Pacto incidirá en términos prácticos y de forma concreta sobre las políticas migratorias de los países que lo han suscrito.

En un primer lugar, el Pacto afecta a todos los estados en cuanto ofrece una determinada comprensión global del fenómeno migratorio internacional contemporáneo. No es en modo alguno una aportación insignificante, pues un buen entendimiento de las dinámicas migratorias en su globalidad y complejidad debería ser condición previa para decidir cualquier política migratoria a nivel nacional. No son aún raros los casos de políticas migratorias nacionales que parecen diseñadas en laboratorio, en un *vacuum* unilateral que atiende a necesidades o circunstancias estrictamente nacionales y/o coyunturales.

El Pacto no se limita a ofrecer un entendimiento migratorio –tema por otro lado abordado exhaustivamente por la literatura científica migratoria en la última década– sino que, y ése es su valor añadido, toma partido por una opción entre las varias posibles. Y la elección política del PMM es considerar el fenómeno migratorio como una oportunidad (no como una amenaza), como un hecho estructural (no meramente coyuntural), como una realidad global (futilidad del unilateralismo y necesidad de la cooperación internacional) y multidimensional (insuficiencia de enfoques unidimensionales ya sea humanitario, desarrollo, político, socio-económico o securitario).

En este sentido el Pacto asume la enorme complejidad que presenta la movilidad humana en nuestro tiempo y sus semejanzas pero también, y sobre todo, sus profundas y estructurales diferencias respecto a experiencias pasadas.

El Pacto no rehusó abordar estos nuevos retos a pesar de gestarse en una coyuntura migratoria especialmente delicada definida por la creciente polaridad en la opinión pública internacio-

nal –discursos "buenistas" versus narrativas "tóxicas"– y el aumento de discursos nacionalpopulistas en los debates políticos de ciertos estados.

El PMM encara muchas de las novedades de la migración contemporánea como la existencia de flujos mixtos[3]; el incremento de las redes de tráfico de migrantes y trata de seres humanos (objetivos 9 y 10); la pérdida de vidas humanas (objetivo 8); el notable incremento de las vulnerabilidades de los migrantes en todo el ciclo migratorio (objetivo 7); la creciente presencia en los flujos de grupos especialmente vulnerables como mujeres y menores (acompañados o no); los efectos del cambio climático[4], las implicaciones securitarias en caso de flujos masivos en términos de gestión de fronteras (objetivo 11); las diferencias entre migración regular e irregular y su impacto en los países de acogida –ia. en términos sociales y de integración– (objetivos 16 y 17) y de origen –ia. en términos de retornos y reintegración (objetivo 21); los retos sobre acceso a servicios públicos en situaciones de flujos masivos (objetivos 15); los cambios en los patrones de los mercados laborales mundiales (objetivos 18 y 22) o el papel de las diásporas y las remesas (objetivos 19 y 20).

Las opciones de acción que el Pacto ofrece en estas nuevas realidades no fueron fruto de decisiones politizadas de última hora, como pudo dar a entender la tardía cobertura ideológico-mediática del PMM concentrada meses antes de la Conferencia de Marrakech, cuando la negociación ya había concluido. Muy al contrario, la aprobación del Pacto fue precedida por un proceso de preparación y negociación completo, transparente e inclusivo.

Durante todo el año 2017 se convocaron seis conferencias temáticas sectoriales dedicadas respectivamente a derechos humanos; causas de la migración; cooperación y gobernanza; desarrollo; tráficos y redes; y movilidad laboral. Sus conclusiones culminaron en la Conferencia recapituladora de Puerto Vallarta en diciembre de ese año, donde se abordaron bajo seis perspectivas: humanitaria, comunitaria, local, nacional, regional y global. En lo que respecta a la fase de negociación desde febrero hasta junio de 2018 se desarrollaron en Naciones Unidas Nueva York seis rondas negociadoras que escrudiñaron párrafo a párrafo las diversas versiones del Pacto presentadas por los cofacilitadores mejicano y suizo y que desembocaron en un texto de compromiso aceptable para todos.

Durante este largo periodo –en el que tuve el honor de participar directamente como parte del equipo negociador español– fueron planteados todos los aspectos, todas las dimensiones,

[3] Desde el principio quedó acordado que aunque refugiados y migrantes gozan de los mismos derechos humanos y a menudo enfrentan vulnerabilidades semejantes suponen status diferentes gobernados por marcos legales diferentes (párrafo 4) haciendo clara separación entre los dos pactos mundiales que se negociaron en paralelo en Nueva York y Ginebra respectivamente.

[4] No hubo consenso sobre la petición de tratarlo como objetivo separado siendo finalmente incluido dentro del Objetivo 2 (causas profundas) pero con entidad propia con el enunciado "Desastres naturales efectos adversos del cambio climático y la degradación medioambiental"

todos los retos, todos los intereses y todas las dudas en relación a la migración internacional. En la exhaustiva negociación todos los estados –fueran de origen, tránsito o destino– pudieron trasladar sus prioridades y hacer ver y valer sus muy diferentes experiencias y sensibilidades migratorias. La sociedad civil pudo también hacer lobby de sus propuestas y trasladar sus visiones y criterios. Todo el que tuvo algo que proponer pudo hacerlo y ser oído.

Por su contenido, por su proceso de elaboración y por su aplicación al fenómeno migratorio internacional en su totalidad (incluida la migración intra-regional que en algunas áreas geográficas llega al 80% de los flujos) el Pacto supone "la" referencia migratoria mundial. A partir de ahora ningún estado podrá llevarse a engaño (o llevar a los demás a él) a la hora de determinar y ejecutar sus políticas migratorias alegando insuficiente consenso internacional sobre lo que se consideran buenas prácticas migratorias o pretextando desconocimiento de las implicaciones migratorias de sus medidas respecto al "Otro migratorio".

Un segundo nivel de impacto del Pacto Mundial Migratorio sobre los estados está conectado con su contenido.

El Pacto se basa en el reconocimiento de que la movilidad humana es un hecho histórico y natural del ser humano que no obstante y dada su magnitud actual (más de 260 millones de personas viven hoy en estados distintos al de su nacimiento) no puede ser dejada a su propia inercia sino que requiere de una gestión "en beneficio de todos" (párrafo 13 PMM). El Pacto asume que esa gestión es cada vez más compleja, debe tener en cuenta cada vez más factores y dimensiones e implicar cada vez a más actores locales, nacionales e internacionales.

Ya durante la etapa de preparación se evidenciaron diferentes posiciones entre los diversos actores (estados, sociedad civil, organismos internacionales) sobre cuál debía ser el contenido del Pacto. Cuando los co-facilitadores presentaron su proyecto cero de texto abriendo con ello la fase negociadora, esas diferencias se hicieron ya definitivamente visibles ampliándose a la naturaleza, las prioridades y los objetivos del Pacto, augurando con ello una difícil negociación.

Aparecieron dos grandes opciones. Por un lado la que priorizaba un enfoque "derechos humanos" considerando que el objetivo principal del PMM debía ser la lucha contra las vulnerabilidades del migrante durante todo el ciclo migratorio –de forma particular en destino–, apostando por la plenitud de derechos independientemente del status jurídico migratorio y, en las posiciones más maximalistas, por la asunción de un "derecho a migrar" como derecho humano. Una segunda opción priorizaba los aspectos de "gestión migratoria" considerando que el PMM debía aspirar a promover a medio plazo una migración cada vez más segura para el migrante pero también más ordenada y regular para los estados de origen, tránsito y destino que debían gestionarla.

Los partidarios de cada uno de estos planteamientos mantuvieron su estrategia negociadora hasta el final, pero en el discurrir de las negociaciones se hizo patente que ambos enfoques

compartían un común denominador mucho más amplio de lo que se creía. La centralidad concedida a la persona del migrante fue la tónica en todos los debates y se evidenció que ambos enfoques, lejos de ser incompatibles, podían y debían ser complementarios. El resultado final del PMM refleja esta complementariedad permitiendo lograr un compromiso apropiable, ejecutable y sostenible. Algunos críticos del Pacto consideran, sin embargo, que el texto es demasiado intrusivo y asimétrico en favor del enfoque "humanitario".

Una lectura sosegada del texto (bastaría detenerse en el apartado referido a la soberanía nacional del párrafo 15) concluye que el PMM no recompensa la migración irregular ni introduce obligaciones que limitan la soberanía nacional a la hora de definir y ejecutar las políticas migratorias más allá del respecto a las obligaciones de derecho internacional (ia. párrafos 15 y 41 in fine), limitación que obviamente no deriva del Pacto sino de un principio jurídico básico para la misma existencia de la comunidad internacional.

El Pacto reafirma el respeto a los derechos humanos y a la dignidad humana del migrante independientemente de su estatus jurídico. Tiene en mente tanto las causas como los efectos de los movimientos migratorios (sean estos voluntarios o no voluntarios) sin por ello desatender o esquivar los retos en términos de gestión migratoria a corto y medio plazo.

El PMM ni fomenta ni desmotiva la migración (regular o irregular, status que sigue correspondiendo determinar a las jurisdicciones nacionales), sino que propone a los estados un amplio marco jurídicamente no vinculante de cooperación con el objetivo de maximizar los beneficios y minimizar los retos generados por los flujos migratorios de carácter internacional "en beneficio de todos".

El Pacto articula ese marco de cooperación a través de 23 objetivos[5]. Sus propuestas de acción se dirigen a toda la comunidad internacional sin distinción de la calidad migratoria de sus miembros sean estos estados de origen, tránsito o destino, estatus que por otro lado aparecen cada vez más mezclados en la realidad migratoria internacional.

Cada uno de los 23 objetivos se abre con un compromiso general que viene declinado posteriormente en un total de 187 propuestas de acción[6] entendidas como opciones de instrumentos de política migratoria y buenas prácticas (párrafo 16) dirigidas a los estados para avanzar en la consecución del compromiso marcado en el respectivo objetivo.

Los estados no están obligados a desarrollar todas y cada una de las propuestas de acción ni están limitados a las señaladas en el texto que no deben considerarse como numerus clausus aunque lógicamente el control del seguimiento del Pacto se centrará en las contenidas en él.

[5] Los 23 Objetivos del PMM, se publican en este volumen, en la sección Documentación, pág. 106.

[6] 11 en Objetivo 1; 12 en Objetivo 2; 5 en Objetivo 3; 7 en Objetivo 4; 10 en Objetivo 5; 12 en Objetivo 6; 12 en Objetivo 7; 6 en Objetivo 8; 6 en Objetivo 9; 10 en Objetivo 10; 7 en Objetivo 11; 5 en Objetivo 12; 8 en Objetivo 13; 6 en Objetivo 14; 6 en Objetivo 15; 9 en Objetivo 16; 7 en Objetivo 17; 12 en Objetivo 18; 10 en Objetivo 19; 9 en Objetivo 20; 9 en Objetivo 21 ; 3 en Objetivo 22 y 5 en Objetivo 23.

Las propuestas de acción y su nivel de concreción son muy variados. Algunas propuestas dependen sobre todo de voluntad política a nivel nacional (ia las referidas a los objetivos 3, 5, 6, 13, 17, 19, 20, 21). La gran mayoría de las acciones requerirán además de voluntad política la dotación de medios físicos, administrativos y financieros suficientes (ia. las referidas a los objetivos 1, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16). Finalmente otras necesitarán de cierto nivel de cooperación internacional o bilateral (i.a. las referidas a los objetivos 2, 18, 20, 22, 23) para materializarse.

Para ayudar a los estados –en especial a aquellos con medios limitados– el Pacto prevé un Mecanismo de Refuerzo de Capacidades (párrafo 43) nutrido por contribuciones voluntarias así como la asistencia técnica de la nueva Red Migratoria de Naciones Unidas (párrafo 45) y muy en especial de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ya integrada en el sistema de Naciones Unidas.

La ejecución del Pacto tendrá en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo y respetará las políticas y prioridades migratorias nacionales (párrafo 41). Sería erróneo, no obstante, interpretar esta flexibilidad en el sentido de que el Pacto supone un marco de mínimos o un simple menú de opciones a la carta.

Por un lado hay que recordar que el Pacto es mundial y que se dirige a una comunidad internacional que presenta enormes divergencias en su seno en cuanto al grado de desarrollo de políticas migratorias tanto a nivel legislativo como operativo. Hay países que no disponen de leyes o planes específicamente migratorios, otros que los tienen pero tan solo para situaciones de emergencia, otros que sólo disponen de instrumentos migratorios fragmentarios, mientras otros estados, aún disponiendo de una sólida “caja de herramientas” fallan a la hora de coordinar sus políticas e instrumentos migratorios. Los compromisos contenidos en el Pacto serán por tanto de “mínimos” para unos y de “máximos” para otros según la situación en que se encuentre cada estado. La flexibilidad del Pacto busca motivar a los estados (la ejecución es un proceso dirigido por los estados, “State led” párrafo 48) para que mejoren sus políticas migratorias nacionales con el objetivo de ir logrando avances colectivamente a un ritmo sostenido.

Por otro lado es razonable pensar que un instrumento tan ambicioso en términos cuantitativos y cualitativos no pueda aspirar a una aplicación exhaustiva a corto plazo. Los estados, en especial los que presentan mayores retos y disponen de menos medios para enfrentarlo, deberán priorizar sus objetivos en una primera fase. Una cierta asimetría en la aplicación del pacto será inevitable si bien debería evitarse condescendencia con enfoques “cherry picking” abusivos o interesados que desmotivarían a aquellos estados que, como España, mantienen un enfoque omnicomprensivo de los objetivos del Pacto y apuestan por “la confianza mutua, la determinación y la solidaridad” (párrafo 14) como principios para asegurar su éxito.

Finalmente un tercer impacto del Pacto sobre los estados deriva del sistema de control de ejecución que incluye.

Los estados deberán dar cuentas de sus avances. Uno de los elementos de divergencia durante las negociaciones se refirió a este punto. Un grupo de estados –prioritariamente países de origen– apostaba por un esquema robusto y permanente de control en la ejecución del Pacto que compensara de alguna manera su carácter jurídicamente no vinculante. Otro grupo de estados –prioritariamente países de destino– prefería esquemas más flexibles a fin de no añadir cargas excesivas a los estados en un momento en que debían enfrentar otros importantes compromisos respecto a bienes públicos mundiales en especial los referidos a la ejecución de la Agenda 2030 (con el que el PMM está vinculado) y a los convenios de cambio climático.

El Pacto presenta una solución de compromiso en sus capítulos finales dedicados a ejecución, seguimiento y revisión (párrafos 40 a 54). El mismo enfoque lo compartiría la Resolución de la AGNU adoptada en julio de 2019 sobre el Foro de Examen Migratorio Internacional (FEMI) –pieza fundamental del seguimiento del PMM (párrafo 49.b)– de la que España y Bangladesh fueron facilitadores.

El PMM no impone a los estados fórmulas concretas para su ejecución. Combinando flexibilidad y eficacia, no obliga a diseñar planes nacionales de aplicación (que son voluntarios) pero sí exhorta a establecer esquemas nacionales que aseguren el seguimiento efectivo del mismo (párrafo 53).

La libertad de los estados a la hora de diseñar sus respectivos mecanismos de ejecución del pacto no es sin embargo absoluta y viene limitada por diversos factores.

En primer lugar la ejecución del Pacto deberá asegurase a cuatro niveles (mundial, regional, nacional y local) por lo que cada estado deberá prever contribuciones en todos ellos.

Además, cronológicamente –aunque ésta supone una limitación menor pues la ejecución del Pacto se concibe como un proceso permanente– los estados deberán adaptarse al ciclo cuatrienal fijado por el PMM, una amplitud que les concede un margen de maniobra suficiente para programar y hacer balance del resultado de su gestión. Anualmente tendrá lugar un intercambio informal de avances, experiencias y buenas prácticas en las cumbres anuales del Foro Global de Migracion y Desarrollo (FGMD). Cada dos años, empezando en 2020, se celebrarán citas de las diversas plataformas y procesos regionales para pulsar el grado de ejecución del PMM a ese nivel. Cada cuatro años empezando en 2022, se convocará el intergubernamental Foro de Examen Migratorio Internacional –sustituto del Diálogo Alto Nivel Migración y Desarrollo– que acordará una Declaración de Progreso negociada con los estados participantes.

Finalmente, la implementación a nivel nacional deberá tener en cuenta los principios orientadores del propio Pacto (párrafo 15). Cinco de ellos revisten especiales implicaciones prácticas en términos de calidad de ejecución: la perspectiva horizontal de género; la perspectiva horizon-

tal de infancia (incluido el principio del superior interés del menor); el enfoque pangubernamental ("whole-of-government approach") de implicación de todos los departamentos relevantes a todos los niveles geográficos de la administración); el enfoque pansocial ("whole-of-society approach") de participación de la sociedad civil –entendida en el amplio sentido del párrafo 44– y, sobre todo, el principio de no regresión en cuanto a los niveles de garantía y respeto efectivo de los derechos humanos.

Integración e inclusión en el Pacto Mundial sobre Migración

GEMMA PINYOL-JIMÉNEZ
Directora de políticas migratorias y diversidad en Instrategies
Investigadora asociada del GRITIM-UPF

Resumen

El Pacto Mundial de Migración nace de la combinación de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, que se aprueba con el objetivo de 'no dejar nadie atrás' y del Pacto de Nueva York sobre personas migrantes y refugiadas, que busca avanzar en los mecanismos de gobernanza multinivel del fenómeno migratorio en sus diferentes aspectos y etapas. Dada esta combinación en la génesis del PMM, cabría esperar que las políticas de integración e inclusión serían un eje conductor de los 23 objetivos del Pacto. En cambio, en el desarrollo del Pacto, las cuestiones de integración e inclusión están presentes, pero de una manera difusa y poco operativizada.

Palabras clave: Integración, migraciones, inclusión, cohesión social, gobernanza.

Abstract

The Global Compact for Migration is the result of the combination of the UN 2030 Agenda, which was approved with the objective of 'leaving no one behind', and the New York Declaration onn migrants and refugees, which seeks to advance into the multilevel governance mechanisms of the migration phenomenon in its different aspects and stages. Given this combination in the genesis of the PGM, it is to be expected that integration and inclusion policies would be a drive shaft of the 23 objectives of the Pact. However, in the development of the Pact, integration and inclusion issues are present, but in a diffuse and little operationalised way.

Key words: Integration, migration, inclusion, social cohesion, governance.

Hace ya un año, en diciembre de 2018, se aprobó el Pacto Mundial sobre Migraciones, el primer intento de construir un escenario de debate global sobre la gobernanza de las migraciones. Se trata de un acuerdo no vinculante que quiere servir para identificar cuestiones clave en la gestión de este fenómeno, tanto para los países de origen como de tránsito y destino, y ofrecer un espacio estructurado de diálogo y cooperación entre los estados en materia migratoria. En este sentido, el Pacto Mundial para la Migración (PMM) es un intento 'light' de fortalecer la gobernanza global de las migraciones, sustentado siempre en el papel clave de los estados, pero reconociendo la importancia de otros actores políticos, sociales y económicos en el mejor desarrollo de políticas públicas en este ámbito.

El Pacto surge de dos iniciativas clave, como son la aprobación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y la Declaración de Nueva York de 2016 sobre personas migrantes y refugiadas. Mientras que la idea principal de la Agenda 2030 es "No dejar a nadie atrás" y que sus acciones y objetivos redunden en beneficio de todos y todas, llegando especialmente a aquellas personas necesitadas y vulnerables, la segunda iniciativa recoge la voluntad política de los líderes mundiales para salvar vidas, proteger los derechos humanos y compartir responsabilidades de la gestión migratoria a nivel mundial.

En este contexto, el Pacto incluye 23 objetivos para una migración ordenada, segura y regular que buscan mejorar la gestión de las migraciones y su gobernanza multinivel, con cuatro grandes prioridades entre las que destaca ser "un esfuerzo por crear condiciones propicias que permitan a todos los migrantes enriquecer nuestras sociedades a través de sus capacidades humanas, económicas y sociales, y así facilitar sus contribuciones al desarrollo sostenible a nivel local, nacional, regional y global"[1].

Dada esta combinación en la génesis del PMM, cabría esperar que las políticas de integración e inclusión, es decir, aquellas que permiten que las personas migrantes se incorporen con facilidad a la sociedad receptora y, a su vez, facilitan que esta se adapte a nuevos contextos de diversidad, serían un eje conductor de los 23 objetivos del Pacto. Lo cierto, pero, es que, en el desarrollo del Pacto, las cuestiones de integración e inclusión están presentes, pero de una manera difusa y poco operativizada. En las siguientes líneas, se quiere examinar cómo se han incorporado estas cuestiones en el Pacto y apuntar algunas razones que podrían explicar esta debilidad del único instrumento global del que disponemos para hablar de gobernanza multinivel y multifactorial de las migraciones.

Integración e inclusión en el Pacto Mundial de Migraciones

Es habitual considerar que la mejor aproximación al hablar de integración es entender ésta como un proceso bi(multi)direccional que sólo puede ser exitoso cuando se establecen

[1] Véase https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml

ciertos derechos, deberes y obligaciones para las personas migrantes que se incorporan a una sociedad receptora y, a la vez, esta sociedad receptora también se modifica para atender de manera abierta e inclusiva a las personas recién llegadas, enfatizando su contribución a la sociedad (Robila 2018). Para la OIM[2], este proceso de integración bidireccional es esencial para la existencia de comunidades prósperas y diversas, y coincide con la definición que la Comisión Europea hizo en 2005 en el marco de los Principios Básicos Comunes para la creación de un marco europeo coherente para la integración de nacionales de terceros países[3].

Se requieren, por lo tanto, políticas, acciones y estrategias que promuevan la inclusión social, económica, cultural y cívica de las personas inmigrantes en las sociedades de destino, a la vez que acciones que fortalezcan los principios de no-discriminación, respeto a la diversidad y convivencia pacífica en la ciudadanía en general.

Dada la importancia de las políticas de integración e inclusión tanto para 'no dejar a nadie atrás' como para crear 'condiciones propicias que permitan a todos los migrantes enriquecer nuestras sociedades', sorprende que estas cuestiones estén poco reforzadas en el Pacto Mundial sobre Migración. De hecho, la mención a la integración aparece sólo 5 veces en el documento, básicamente en el marco del Objetivo 16: Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social.

En el marco de este objetivo, los estados signatarios se comprometen a fomentar la inclusión y la cohesión social, empoderando a la población migrante y promoviendo la interacción entre toda la ciudadanía. Buscan, además, aumentar el bienestar de toda la población, evitando la polarización y fomentando la confianza para con las instituciones. De manera específica, el objetivo 16 articula una serie de instrumentos para alcanzar estas aspiraciones[4]:

a) Promover el respeto mutuo de las culturas, tradiciones y costumbres de las comunidades de destino y de los migrantes mediante el intercambio y aplicación de mejores prácticas sobre políticas, programas y actividades de integración, incluidas las formas de fomentar la aceptación de la diversidad y facilitar la cohesión e inclusión social;

b) Establecer programas integrales en función de las necesidades para ofrecer información antes de la partida y después de la llegada sobre temas como los derechos y obligaciones, así como cursos básicos de idiomas y orientación sobre las normas y costumbres sociales del país de destino;

[2] Véase la misión y la visión de OIM sobre Integración en https://www.iom.int/migrant-integration-0

[3] Véase el Marco Común para la Integración de nacionales de países terceros en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al14502

[4] Puede consultarse todo el Pacto Mundial de Migración en https://undocs.org/es/A/CONF.231/3

c) Fijar objetivos normativos a corto, medio y largo plazo sobre la inclusión de los migrantes en las sociedades, incluida la integración en el mercado de trabajo, la reunificación familiar, la educación, la no discriminación y la salud, incluso fomentando la colaboración con los interesados pertinentes;

d) Procurar que los mercados de trabajo sean inclusivos y que los trabajadores migrantes participen plenamente en la economía formal facilitando el acceso al empleo y el trabajo decente para los más cualificados, en función de la demanda y la oferta de aptitudes del mercado de trabajo local y nacional;

e) Empoderar a las mujeres migrantes eliminando las restricciones del empleo en el sector formal que discriminan por razón de género, garantizando el derecho a la libertad de asociación y facilitando el acceso a los servicios básicos pertinentes, como medio de promover su liderazgo y asegurar su plena, libre e igual participación en la sociedad y la economía;

f) Establecer centros o programas comunitarios a nivel local para facilitar la participación de los migrantes en la sociedad receptora procurando que los migrantes, los miembros de la comunidad, las organizaciones de la diáspora, las asociaciones de migrantes y las autoridades locales participen en el diálogo intercultural, el intercambio de experiencias, los programas de mentoría y la creación de vínculos empresariales que mejoren los resultados de la integración y fomenten el respeto mutuo;

g) Aprovechar las aptitudes y la competencia cultural y lingüística de los migrantes y las comunidades receptoras estableciendo y promoviendo intercambios para la capacitación entre pares, y cursos y talleres de formación profesional e integración cívica con perspectiva de género;

h) Apoyar actividades multiculturales a través de los deportes, la música, el arte, los festivales gastronómicos, el voluntariado y otros eventos sociales que contribuyan a que los migrantes y las comunidades de destino comprendan y aprecien mutuamente sus respectivas culturas;

i) Promover entornos escolares que sean acogedores y seguros, y apoyar las aspiraciones de los menores migrantes mejorando las relaciones dentro de la comunidad escolar, incorporando en los planes de estudios información con base empírica sobre la migración y dedicando a las escuelas con gran concentración de menores migrantes recursos específicos para realizar actividades de integración que sirvan para promover el respeto de la diversidad y la inclusión y prevenir todas las formas de discriminación, como el racismo, la xenofobia y la intolerancia.

Se despliega, por lo tanto, una serie de actuaciones que vienen a identificar los espacios ya identificados como imprescindibles en buena parte de las políticas públicas de integración, pero

que no siempre han sido prioritarios en todos los países de tránsito y destino migratorio. La aceptación de la diversidad en un marco de normas nacionales compartidas; el fortalecimiento de las acciones de integración en mercado de trabajo, educación o salud; el papel de las mujeres migrantes o la importancia de las medidas antidiscriminatorias aparecen como elementos reseñables. Además, se apuntan otras cuestiones clave como la necesidad de articular programas integrales para las personas recién llegadas que las acompañen en su incorporación plena a la sociedad de acogida o la necesidad de fijar objetivos sobre las medidas de inclusión para poder así evaluar así su buen funcionamiento. La importancia de las lenguas y las expresiones culturales, así como la necesidad de articular respuestas multinivel y de colaboración entre administraciones también se recogen en esta serie de actuaciones.

Con el objetivo 16, por lo tanto, se establece un mínimo de los elementos deseables en las políticas de integración e inclusión que deberían aplicar los países signatarios del Pacto. Al tratarse de un acuerdo no vinculante, estas indicaciones pueden servir de orientación para que muchos estados evalúen lo que cumplen de estos criterios y hagan los avances pertinentes para ir alcanzando los mínimos deseados.

Debilidades, fortalezas y oportunidades del PMM en materia de integración e inclusión

Como instrumento inspirador, el PMM tiene un valor añadido intrínseco y especialmente relevante al hablar de integración e inclusión. Y es imprescindible reconocer esta aportación antes de señalar algunas de sus debilidades, así como algunas oportunidades de ir a más que permite el mismo.

Una primera dificultad del PMM es explicitar de manera compartida de qué se habla cuando se hace referencia a la integración. No es una debilidad del Pacto, sino más bien del debate público y político sobre lo que supone la integración y el retrato que hace de una sociedad o de un país. La integración es una cuestión especialmente compleja en el debate internacional, cuando hay países que no reconocen a la población migrante que habita en su territorio ni los mínimos derechos básicos ni las mínimas garantías de seguridad que recogen los instrumentos de derecho internacional público. Es evidente que el compromiso de muchos países al firmar el PGM es una buena señal, pero queda diluida si no se aplican ni se desarrollan marcos normativos que protejan y garanticen unas mínimas condiciones de vida de las personas migrantes en sus territorios. Hablar de integración supone examinar qué tipo de sociedad se es, y esa es una cuestión incómoda para algunos países en el ámbito internacional.

Otra dificultad que se evidencia en el PMM es la dificultad de hablar de políticas de integración de manera fragmentada o sectorializada. En la medida que la integración apela tanto a la población migrante como a la totalidad de la sociedad receptora, las políticas de integración

pueden entenderse mucho más allá de acciones determinadas específicamente diseñadas para colectivos concretos. No se pueden, en este sentido, entender las políticas de integración sin hablar, por ejemplo, de información exacta y oportuna de todas las etapas de la migración (objetivo 3); de las vías de migración regular (objetivo 5); de reducir las vulnerabilidades de la migración (objetivo 7); de la lucha contra el tráfico y trata de personas (objetivos 9 y 10); de aumentar la transparencia de los procedimientos migratorios (objetivo 12); de proporcionar acceso a los migrantes a los servicios básicos (objetivo 15) o eliminar todas las formas de discriminación (objetivo 17).

Es decir, la mirada *pangubernamental* que propone el PMM se hace evidente al hablar de políticas de integración e inclusión, pero en cambio no se ponen mecanismos realistas que permitan esta transversalidad, que además debe ser no sólo horizontal (entre todos los sectores de una misma administración) sino también vertical (entre los diferentes niveles de administración).

Las complejidades para definir la integración impactan, por lo tanto, en el diseño de los instrumentos de intervención, pero también en los mecanismos de evaluación de los procesos de integración. Precisamente por ello, las referencias a la consecución y tratamiento de datos relacionados que se hacen tanto en la Agenda 2030 como en el objetivo primero del PMM supone hablar de una cantidad ingente de información por país que se encuentra (si es que se encuentra, que tampoco es lo más habitual) dispersa entre distintos niveles de administración, mal recogida, mal tratada y en muchas ocasiones también mal interpretada. Hacer un seguimiento de los datos y, por lo tanto, de los progresos, será complicado y complejo. Tarea ardua que, además, será lenta a la hora de evaluar los impactos, porque los procesos de integración son largos y generalmente multicausales.

En otro orden de cosas, la mayor fortaleza del PMM es el propio reconocimiento a las políticas de integración e inclusión como instrumentos públicos imprescindibles para garantizar que las personas inmigrantes se incorporen con normalidad a las sociedades de acogida, y que estas también se transformen acordemente.

También es un punto especialmente notable que establezca un marco de mínimos (en términos de derechos y servicios públicos) con un discurso que enfatiza la contribución de la población inmigrante en las sociedades de acogida. Puede parecer un tema menor, pero las políticas de integración funcionan cuando se entienden como beneficiosas para toda la ciudadanía, y en esto es imprescindible un discurso público fuerte que enfatice la importancia de trabajar en pro de la inclusión y la cohesión social y contra las exclusiones y vulnerabilidades de cualquier tipología.

Pero seguramente la fortaleza más interesante del PMM en cuestiones de integración e inclusión es el camino que abre para que aquellas administraciones que así lo quieran puedan avanzar en mejorar sus instrumentos de acción e intervención pública. De hecho, el mínimo co-

mún que establece el Pacto puede ser un objetivo por alcanzar para algunos países que no se habían planteado aún estas cuestiones, y una fuente de inspiración para otros que quieren seguir avanzando e innovando en ellas.

En este sentido, parece importante reforzar la bidireccionalidad de las políticas de integración, apostando por acciones e instrumentos que ayuden a la población migrante a incorporarse lo antes posible a las sociedades de acogida en todos sus aspectos, pero también trabajando en estas comunidades. La contribución positiva de la inmigración en un país, en términos generales, puede tener un impacto menos beneficioso en algunas comunidades y colectivos, por lo que es importante fortalecer las acciones públicas destinadas a toda la comunidad, reforzando la cohesión social y desactivando resentimientos y recelos. El papel de las ciudades en este sentido es clave, y el apoyo a sus acciones debe considerarse prioritario entre los distintos niveles de gobierno de cada país.

Por otro lado, el PMM permite incidir en la importancia de una buena planificación, para el desarrollo sólido y bien articulado de acciones y políticas de integración. El trabajo con datos y evidencias se convierte en imprescindible, tanto para mejorar las políticas públicas y sus instrumentos como para luchar contra las narrativas tóxicas que dificultan el debate sereno y sensato sobre las políticas de inmigración e integración.

Finalmente, el PMM apunta a diversos actores en el desarrollo de las políticas de integración e inclusión, lo que debería permitir explorar y avanzar en la participación de un número mayor de voces en estos temas. Las alianzas estratégicas entre actores claves en las comunidades receptoras son imprescindibles, al igual que lo son los partenariados y redes que suman distintos actores gubernamentales, y los espacios de encuentro entre administraciones, sector privado, sector social y ciudadanía en general. La multiplicidad de actores puede ser difícil de gestionar, pero su participación es indispensable para un mejor diseño de acciones e instrumentos de integración, y para su implementación y desarrollo exitoso.

A modo de conclusión, es importante no minimizar la importancia del Pacto Mundial de Migración. Porque seguramente podría haber sido más completo y arriesgado en algunas cuestiones. Pero, en cualquier caso, es una primera pieza de indiscutible valor en el marco de la gobernanza mundial de las migraciones, y una referencia imprescindible al hablar de los mínimos que deberían contemplar las políticas públicas de inmigración en los países signatarios. En materia de integración e inclusión, se identifican espacios de trabajo y herramientas que deben permitir a muchas administraciones avanzar en el desarrollo de mejores y más potentes instrumentos de trabajo en estos ámbitos.

El PMM nos recuerda que los movimientos humanos son intrínsecos al desarrollo y progreso de la humanidad, y que no pueden detenerse. Pero nos recuerda, a su vez, que si pueden ser gestionados de mejor forma. La idea, por lo tanto, de establecer unos mínimos comunes no bus-

ca desincentivar a quienes ya están desarrollando acciones e instrumentos de integración e inclusión más avanzadas, sino animar a quienes no lo hacen a aprender, compartir y reconocer la importancia de apostar por estas políticas que, al final, son instrumentos clave para garantizar la convivencia pacífica, la cohesión social y el desarrollo de nuestras sociedades.

Referencias

Black, R., & Sward, J. (2009). Migration, poverty reduction strategies and human development.

Cachón, L. & Aysa-Lastra, M. (2019). El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular: un modelo para armar. Barcelona: Editorial Hacer.

Clemens, M. (2014). The Post-2015 Development Goals Need to Address Migration—And It Looks Like They Just Might. *Commentary and Analysis*. Center for Global Development

IOM (2018). *Migration and the 2030 Agenda: A Guide for Practitioners*. Ginebra: International Organization for Migration

Pinyol-Jiménez, G. (2019). Migraciones y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. *Tiempo de paz*, (132), 50-58.

Robila, M. (2018). Refugees and Social Integration in Europe. *United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)*.

UN (2016). The Sustainable Development Goals and Migrants/Migration Regarding the UN 2030 Sustainable Development Agenda Relevant SDGs, Implementation Actions, Realization Measurement Indicators and Rationals for Inclusion.

¿Migrar o no migrar? Esa es la cuestión

ALBERTO ARES MATEOS
Director del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones
UP Comillas y Coordinador adjunto del Servicio Jesuita a Migrantes España

Resumen

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular significa un serio intento de mejorar la cooperación internacional en materia de migración y de fortalecer las contribuciones de los migrantes y la migración al desarrollo sostenible. En la actualidad hay más de 1.000 millones de personas que están en movimiento en el mundo de los cuales 271.6 millones son migrantes internacionales. Se espera que esta cifra se incremente como resultado de una serie de factores como el crecimiento de la población en general, el aumento de la conectividad, el comercio, el aumento de la desigualdad, los desequilibrios demográficos y el cambio climático. La migración presenta enormes oportunidades y beneficios para los migrantes, las comunidades de acogida y las comunidades de origen. Se revisarán algunas medidas concretas con una mirada global, regional, nacional y local.

Palabras clave: Cooperación internacional, desarrollo sostenible, migrantes internacionales, beneficios.

Abstract

The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration means a serious attempt to improve international cooperation on migration and to strengthen the contributions of migrants and migration to sustainable development. There are currently more than 1 billion people who are on the move in the world of which 271.6 million are international migrants. This figure is expected to increase as a result of a number of factors such as overall population growth, increasing connectivity, trade, increasing inequality, demographic imbalances and climate change. Migration presents enormous opportunities and benefits for migrants, host communities and communities of origin. Some concrete measures will be reviewed with a global, regional national and local perspective.

Key words: International cooperation, sustainable development, international migrants, benefits.

Vivimos un momento clave de la historia, una encrucijada. Un tiempo en el que los flujos migratorios se han convertido en una gran oportunidad y riqueza para nuestras sociedades y también plantean serios interrogantes a nuestra forma de vida, a las relaciones internacionales, a la gestión de la diversidad dentro de nuestras sociedades y a la manera que tenemos de dar una respuesta efectiva a las situaciones dramáticas de muchas personas que llaman a nuestras puertas.

En la actualidad hay alrededor de 763 millones de migrantes internos en todo el mundo y 271.6 millones de migrantes internacionales, lo que supera al cuarto país más poblado del mundo. Más de 70,8 millones de personas se ven obligadas a abandonar sus hogares debido a conflictos armados, violencia generalizada o desastres naturales. De estos, casi 26 millones son refugiados; 41,3 millones son desplazados internos y 3,5 millones son solicitantes de asilo. (ACNUR 2019, OIM 2019).

Lamentablemente, el Mar Mediterráneo se ha convertido en el cementerio más grande del mundo, donde 18.501 personas perdieron la vida en los últimos seis años (del 1 de enero de 2014 al 9 de diciembre de 2019. Missing Migrants. OIM).

En este contexto, la ciudadanía y los líderes mundiales acordaron en una cumbre de la ONU celebrada en septiembre de 2016, desarrollar dos Pactos Globales: un pacto sobre los refugiados y otro para una migración segura, ordenada, regular y responsable. El primero fue presentado en el seno de las Naciones Unidas y en enero de 2019 los países miembros lo adoptaron formalmente. El segundo fue suscrito en una conferencia intergubernamental los días 10 y 11 de diciembre en Marrakech, Marruecos.

Para la preparación de esta cumbre en Marruecos se realizaron una serie de sesiones temáticas informales, consultas regionales y con diversos organismos internacionales, gobiernos nacionales, aliados de la sociedad civil, incluyendo a organizaciones de Iglesia y expertos universitarios. Para las negociaciones de estos acuerdos, el Vaticano presentó un documento de 20 puntos que tomaban como marco cuatro claves: acoger, promover, proteger e integrar. Buena parte de las directrices se han recogido en el documento final de los pactos. Estos puntos son claves en el pensamiento del Papa Francisco, que no cesa de repetirlos y animar a propagarlos, especialmente para un cambio de actitud en la ciudadanía global.

El Pacto Global comprende 23 objetivos para gestionar mejor la migración a nivel local, nacional, regional y global. Las directrices que marcan estos pactos son: (1) Mitigar los factores adversos y los factores estructurales que impiden a las personas construir y mantener medios de vida sostenibles en sus países de origen; (2) Reducir los riesgos y las vulnerabilidades que enfrentan los migrantes en diferentes etapas de la migración, respetando, protegiendo y cumpliendo sus derechos humanos y brindándoles atención y asistencia; (3) Abordar las preocupaciones legítimas de los estados y las comunidades, al tiempo que reconoce que las sociedades están

experimentando cambios demográficos, económicos, sociales y ambientales en diferentes escalas que pueden tener implicaciones y resultados de la migración; (4) Crear condiciones propicias que permitan a todos los migrantes enriquecer nuestras sociedades a través de sus capacidades humanas, económicas y sociales, y así facilitar sus contribuciones al desarrollo sostenible a nivel local, nacional, regional y global.

Miremos con más detenimiento la primera directriz que intenta atender a las causas y los factores estructurales que impiden a las personas construir un proyecto de vida en sus países de origen. Para ello, será necesario conocer las causas y los tipos de migraciones, para seguidamente conocer de primera mano las acciones que los países se comprometen a llevar adelante para que las personas no se vean obligadas en muchos casos a abandonar sus hogares.

Causas y tipos de migración

Existen diversos criterios empleados por la academia a la hora de establecer las diferentes tipologías de las migraciones. Algunos de estos elementos son el límite geográfico, el lugar de origen o destino, la edad, el tiempo, el grado de libertad, las demandas profesionales y las causas que las generan, entre otros.

Según el **límite geográfico**, se puede hablar de migración interna o internacional.

– Migración interna. La migración interna es el movimiento de personas de un lugar a otro dentro de un mismo país, cruzando hacia una distinta división geográfica administrativa. Las razones que las motivan son diversas. En países como por ejemplo China o la India, con su tamaño y diversidad, los desplazamientos internos implican en muchos casos a millones de personas y con movimientos de miles de kilómetros.

– Migración internacional. Es aquel tipo de migración que se da cuando las personas cruzan las fronteras del país de origen para establecerse durante un tiempo en otro lugar. Dependiendo del punto de vista del país de llegada o de salida, este fenómeno se denomina inmigración o emigración, respectivamente. Asimismo, si la migración está organizada desde origen o según una política concertada o no, se habla de migración regular e irregular.

Según el **lugar de origen o destino**, se suele tratar de migración rural o urbana.

– Rural- Rural. Normalmente en este tipo de migración no se experimenta un cambio muy drástico en el estilo de vida. Suelen estar asociados a cuestiones laborales de tipo agrícola o minera.

– Rural-urbana. Suele ser de los movimientos migratorios más comunes y donde se da un cambio más brusco en el modo de vida del campo a la ciudad. Muchas veces tiene que

ver con alternativas laborales, pero a veces tiene que ver con condicionamientos de salud, oferta educativa, catástrofes naturales o incluso violencia.

– Urbana-Urbana. Generalmente este tipo de desplazamiento tiene que ver con una búsqueda en las mejoras de la calidad de vida o del desarrollo.

– Urbana-Rural. Una migración menos común y minoritaria, pero que en estas últimas décadas ha encontrado un nicho es el turismo rural y el contacto con el medio ambiente. También se da un regreso de personas migrantes que realizan el camino de regreso a edades avanzadas.

Según **la edad**, se puede hablar de migración infantil, adulta o de ancianos.

– Migración infantil. En ocasiones estos niños y niñas viajan con su familia. En otros casos. después de un tiempo de vivir solos sin sus padres realizan el proceso migratorio a través de la reagrupación familiar. Una tercera modalidad, viene aparejada a la migración de menores sin su familia, muchas veces huyendo de la violencia, la pobreza, incluso dentro del mismo hogar familiar, cuando existe.

– Migración adulta. Las personas adultas son quienes mayoritariamente deciden abandonar su lugar de origen para establecerse en otro lugar, generalmente asumiendo más responsabilidades en el cuidado de otros miembros de la familia.

– Migración de personas ancianas. No suele ser la migración más frecuente y en algunos casos tienen que ver con procesos de reagrupación familiar.

Según **el tiempo** se puede hablar de migraciones transitorias (estacionales, temporales, temporales reiteradas) y migraciones permanentes.

– Migraciones transitorias. El proceso migratorio se realiza con una expectativa temporal en ocasiones por cuestiones laborales y en otros casos asociado a un tipo de permiso temporal que le impide pasar a un estado de residencia permanente. Dentro de las migraciones transitorias, se presentan las migraciones estacionales en trabajos de recolección que se repiten año a año. Existen también las migraciones temporales reiteradas, que se ven renovadas periódicamente. El caso de las personas con TPS en Estados Unidos, son un ejemplo claro. Por último, se dan las migraciones asociadas a un tipo de permiso temporal, con expectativas de regresar al país de origen.

– Migraciones permanentes. Aquellos procesos migratorios que buscan establecer una nueva residencia en el lugar de destino de manera definitiva. En muchos casos la idea de emigrar suele ser transitoria, pero cuando se asienta el proyecto migratorio se convierte en permanente, regresando solo de forma esporádica al país de origen en periodos vacacionales.

Según **el grado de libertad**, se habla de migraciones voluntarias o forzosas.

– Migraciones voluntarias. Son aquellas en las que el migrante decide de forma voluntaria dejar su lugar de origen para establecerse en otro, muchas veces asociado a un cambio de vida, mejora de su situación laboral o perseguir una aspiración o sueño.

– Migraciones forzosas. Son aquellos procesos en los cuales las personas migrantes se ven obligadas a abandonar su hogar debido a causas de violencia generalizada, guerras, causas políticas, económicas o climáticas. En estos últimos años se ha acuñado el término migrante forzoso, en el que se descubren muchos de estos elementos en los solicitantes de asilo y refugiados, los deportados y las personas que se han visto obligadas a dejar su hogar por alguna de las razones citadas.

Según las **demandas profesionales,** las personas migrantes buscan un trabajo más estable, se ven obligadas a migrar por su actividad profesional o buscan un mayor desarrollo profesional.

– El primer caso es el que se refleja en muchos trabajadores y trabajadoras que se incorporan del campo a la ciudad, desde trabajos estacionales a trabajos estables. Las migraciones según la exigencia del trabajo realizado suelen estar asociadas a ciertas profesiones como funcionarios, militares, diplomáticos, religiosos, etc.

– Las migraciones cualificadas reflejan la necesidad o búsqueda de un desarrollo profesional superior fuera de sus fronteras.

Según **las causas**, se puede hablar de migraciones políticas, culturales, socioeconómicas, familiares, bélicas o medioambientales.

– Las migraciones políticas son provocadas por persecuciones en gobiernos totalitarios, conflictos entre partidos políticos, etc.

– Las migraciones culturales hacen referencia a aquellos desplazamientos por razones de diversidad cultural, étnica o incluso religiosa.

– Las migraciones socioeconómicas tienen que ver con los movimientos de personas que buscan mejorar su situación laboral y económica. En algunos casos estos desplazamientos se hacen voluntariamente y en otros se ven forzados por situaciones de pobreza en los países de origen.

– Las migraciones familiares hacer referencia a los movimientos de personas que son del mismo núcleo familiar. En ocasiones las familias viajan juntas, pero en otros casos, se producen divisiones de familias y se producen procesos de reagrupación familiar. Lamentablemente algunas legislaciones no protegen la realidad de los menores, y se permite la deportación de sus progenitores, rompiendo la unidad familiar.

– Las migraciones bélicas o fruto de conflictos armados en los países de origen. Este tipo de migraciones causan duros traumas en las personas que migran y que tienen que abandonar su hogar. En muchos casos el regreso suele ser muy complicado.

– Las migraciones medioambientales son quizás las más antiguas de la humanidad. Los desastres naturales, las glaciaciones, el desplazamiento de la caza de forma estacional han sido causas que han provocado el desplazamiento de buena parte de la humanidad durante siglos. En estos últimos años el cambio climático, la sobreexplotación de ciertos recursos naturales, etc. está provocando desplazamientos de poblaciones enteras. Algunos informes, como el del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), estiman que 250 millones de personas en el mundo en el 2050 se verán afectados por los desastres ambientales.

¿Qué plantean los gobiernos para mitigar las causas que obligan a las personas a abandonar su hogar?

Desde este contexto de las causas y los tipos de migraciones, los gobiernos intentan minimizar los factores que fuerzan a las personas a abandonar su país. El segundo objetivo de los Pactos Mundiales trata esta situación*: "Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen".*

"Nos comprometemos a crear condiciones políticas, económicas, sociales y ambientales adecuadas para que las personas puedan vivir de manera pacífica, productiva y sostenible en su propio país y cumplir sus aspiraciones personales, a fin de evitar que la desesperación y el deterioro del entorno las obliguen a recurrir a la migración irregular para buscar medios de subsistencia en otro lugar. Nos comprometemos además a garantizar la implementación plena y oportuna de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a basarnos e invertir en la aplicación de otros marcos existentes con el fin de aumentar la repercusión general del Pacto Mundial para facilitar la migración segura, ordenada y regular."

¿Cuáles son las acciones encaminadas a cumplir este objetivo? ¿A qué se comprometen los estados?

a) Promover la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba, y el compromiso de ayudar primero a los más rezagados, así como el Acuerdo de París y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030;

b) Invertir en programas que aceleren el cumplimiento por los Estados de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con el propósito de eliminar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen, por ejemplo, me-

diante la erradicación de la pobreza, la seguridad alimentaria, la salud y el saneamiento, la educación, el crecimiento económico inclusivo, la infraestructura, el desarrollo urbano y rural, la creación de empleo, el trabajo decente, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, la resiliencia y la reducción del riesgo de desastres, la mitigación y adaptación al cambio climático, abordando los efectos socioeconómicos de todas las formas de violencia, la no discriminación, el estado de derecho y la buena gobernanza, el acceso a la justicia y la protección de los derechos humanos, así como creando y manteniendo sociedades pacíficas e inclusivas con instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas;

c) **Establecer o reforzar mecanismos para vigilar y anticipar la evolución de los riesgos y amenazas que puedan desencadenar movimientos migratorios** o influir en ellos, fortalecer los sistemas de alerta temprana, preparar procedimientos y herramientas para emergencias, iniciar operaciones de emergencia y respaldar la recuperación posterior, brindando estrecha cooperación y apoyo a otros Estados, las autoridades nacionales y locales competentes, las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil;

d) **Invertir en el desarrollo sostenible a nivel local y nacional en todas las regiones**, para que todas las personas puedan tener una vida mejor y cumplir sus aspiraciones, fomentando el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, incluso mediante inversiones privadas y la inversión extranjera directa y las preferencias comerciales, a fin de crear condiciones favorables para que las comunidades y las personas puedan aprovechar las oportunidades existentes en su propio país e impulsar el desarrollo sostenible;

e) **IInvertir en el desarrollo del capital humano** promoviendo el emprendimiento, la educación, los programas y alianzas para la formación profesional y el desarrollo de aptitudes, la creación de empleo productivo en función de las necesidades del mercado de trabajo y en cooperación con el sector privado y los sindicatos, con miras a reducir el desempleo juvenil, evitar la fuga de cerebros y optimizar la recuperación de cerebros en los países de origen y aprovechar el dividendo demográfico;

f) **Fortalecer la colaboración entre los agentes humanitarios y de desarrollo**, incluso promoviendo los análisis conjuntos, los enfoques de donantes múltiples y los ciclos de financiación plurianual, a fin de preparar respuestas y productos a largo plazo que garanticen el respeto de los derechos de las personas afectadas, la resiliencia y la capacidad de afrontamiento de las poblaciones, así como la autosuficiencia económica y social, y velando por que se tenga en cuenta la migración en esas actividades;

g) **Considerar a los migrantes en las actividades nacionales de preparación y respuesta frente a emergencias**, incluso teniendo en cuenta las recomendaciones pertinentes de

los procesos consultivos liderados por los Estados, como las Directrices para la Protección de los Migrantes en Países Afectados por Conflictos o Desastres Naturales (Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis); Desastres naturales, efectos adversos del cambio climático y degradación ambiental.

h) **Intensificar los análisis conjuntos y el intercambio de información para cartografiar, comprender, predecir y afrontar mejor los movimientos migratorios**, como los que puedan derivarse de los desastres naturales repentinos y de evolución lenta, los efectos adversos del cambio climático, la degradación ambiental y otras situaciones precarias, velando al mismo tiempo por que se respeten, protejan y cumplan efectivamente los derechos humanos de todos los migrantes;

i) **Formular estrategias de adaptación y resiliencia a los desastres naturales repentinos y de evolución lenta, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental**, como la desertificación, la degradación de las tierras, la sequía y la subida del nivel del mar, teniendo en cuenta las posibles consecuencias para la migración, pero reconociendo que es prioritaria la adaptación en el país de origen;

j) **Integrar consideraciones relativas al desplazamiento en las estrategias de preparación para casos de desastre y promover la cooperación con los países vecinos** y otros países interesados para preparar mecanismos de alerta temprana, planificación para imprevistos, almacenamiento, coordinación, planificación de evacuaciones, acuerdos de recepción y asistencia e información pública;

k) **Armonizar y desarrollar enfoques y mecanismos subregionales y regionales para abordar la vulnerabilidad de las personas afectadas por desastres naturales repentinos y de evolución lenta**, velando por que tengan acceso a una asistencia humanitaria que satisfaga sus necesidades esenciales y por qué se respeten plenamente sus derechos allá donde se encuentren, y promoviendo resultados sostenibles que aumenten la resiliencia y la autosuficiencia, teniendo en cuenta la capacidad de todos los países interesados;

l) **Formular enfoques coherentes para encarar los desafíos que plantean los movimientos migratorios en el contexto de los desastres naturales repentinos y de evolución lenta**, incluso teniendo en cuenta las recomendaciones pertinentes de los procesos consultivos liderados por los Estados, como la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático y la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres.

Todas estas acciones lo que intentan es poner el foco en las causas que generan las migraciones para poder mitigarlas y que las personas no se vean obligadas a dejar su país de origen. La lucha contra la pobreza y la seguridad alimentaria, la creación de empleo, la igualdad de gé-

nero, el desarrollo local, la educación, la creación de una cultura de paz, el acceso a la justicia, la protección de derechos, la anticipación y reducción de riesgos en desastres y cambio climáticos, entre otros, son elementos esenciales para poder llevar adelante estas acciones.

¿Qué medidas concretas se están tomando y cuáles podrían ayudar a una mejor implementación en nuestra realidad global, regional, nacional y local?

Global- Naciones Unidas ha creado la Red de Migraciones (UN Network on Migration) en un compromiso para apoyar la implementación, el seguimiento y la revisión del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM).La Red priorizará los derechos y el bienestar de los migrantes y sus comunidades de destino, origen y tránsito. Pondrá énfasis en aquellas cuestiones en las que un enfoque común del sistema de las Naciones Unidas agregaría valor y desde el cual los resultados y el impacto se pueden medir fácilmente.

La Red estará compuesta por aquellos miembros del sistema de las Naciones Unidas que deseen formar parte de ella y para quienes la migración sea relevante para sus mandatos. Dentro de esa Red, se establecerá un Comité Ejecutivo, compuesto por aquellas entidades con mandatos claros, experiencia técnica y capacidad en campos relacionados con la migración.

El coordinador de la red es la Organización Internacional de Migraciones (OIM). El Director General de la OIM o su designado actuará en esta capacidad.

La Red apoyará acciones para ayudar a los Estados Miembros a implementar el GCM a nivel nacional y regional, en alineación con el Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas.

Cuando corresponda, se brindará apoyo a los mecanismos de coordinación a nivel nacional y regional del sistema de las Naciones Unidas a través del organismo regional de las Naciones Unidas pertinente o el Coordinador Residente. La participación a nivel nacional se anclará, cuando corresponda, en los Marcos de Asistencia para el Desarrollo de las Naciones Unidas (MANUD) para garantizar una fuerte apropiación nacional.

Europeo.- La Nueva Comisión UE comienza una nueva andadura. A primeros de diciembre de 2019 el Consejo de Interior se reunió por primera vez con la presencia de los nuevos responsables de Inmigración en la Comisión: el griego Margaritis Schinas, uno de los vicepresidentes, y la sueca Ylva Johansson, que lleva la cartera de Interior.

Uno de los grandes retos que enfrenta esta nueva comisión es la creación de un “Nuevo Pacto sobre Migraciones y Refugio” que ponga su centro en los valores que siempre han cimentado la UE, como la solidaridad, la paz, la dignidad y la igualdad, en el que se incluya una reforma de las leyes de asilo y sobre todo que profundice en la integración y la cohesión social. Estos ejes son vitales para el futuro de Europa, aquella con la que soñamos muchos europeos.

Asimismo, se espera que incluya un sistema de rescate y seguridad en el Mediterráneo que ponga en el centro a las personas y que tenga una mirada integral, donde se comparta la responsabilidad de la protección de los solicitantes de asilo y refugiados en Europa. Se tiene además el encargo de crear nuevas vías legales a la migración.

Nacional.- La formación de nuevo gobierno en España también tiene que enfrentar grandes oportunidades y retos en ámbito de las migraciones y el refugio. Algunos vendrán reflejados de las directivas comunitarias, y esperemos que también con el apoyo de la Red de Migraciones de Naciones Unidas. Sin duda el Foro de Integración Social de los Inmigrantes, con su presidenta Cristina Blanco, puede cubrir un papel importante, así como algunas redes nacionales, tales con la Red Migrantes con Derechos.

Un elemento que muchos esperamos con expectación es la aprobación de un nuevo Plan Estratégico sobre Ciudadanía e Integración (PECI) dotado con un Fondo de Integración. Es tiempo de buscar mayores consensos y pactos entre la sociedad civil, las administraciones públicas, ONGs y sector privado.

Local.- En nuestro contexto, se plantea el reto dentro de nuestras comunidades autónomas y ayuntamientos, la implementación de acciones descentralizadas y coordinadas que ayuden a sumar en el bien común. Existen diversas competencias que recaen en el ámbito local y por lo tanto se hace necesaria un mayor trabajo de articulación y de mirada integral sobre la política migratorio. El futuro PECI a buen seguro planteará este marco y las mejores herramientas para facilitar esta colaboración y trabajo conjunto.

Cuatro ámbitos –global, regional, nacional y local– en los cuales el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular puede ayudar a poner en el centro a las personas, salvaguardando sus derechos y sumando en la creación de sociedades más cohesionadas y diversas.

Referencias

ACNUR (2018). Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular Marrakech (Marruecos), 10 y 11 de diciembre de 2018. https://undocs.org/es/A/CONF.231/3

Ares, A. (2018). "Nuevos Pactos Migratorios. Es Posible Otra Política". Revista Palabra, nº 670, ISBN: l9780072536706, Madrid, pp. 32-33.

Ares, A. y Eguren, J. (eds.) (2017). *Los Movimientos Migratorios en las Fronteras de Iberoamérica.* Ed. Karmar, Ciudad de Guatemala.

Blanco, C. (2000) *"Las migraciones contemporáneas"*. Ciencias Sociales, Alianza editorial. Madrid. 2000.

Camacho, J. J. G. (2019). Multilateralismo práctico: el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. *Foreign affairs: Latinoamérica*, *19*(1), 75-84.

Canelón Silva, A. R., & Almansa Martínez, A. (2018). Migración: retos y oportunidades desde la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). *RETOS. Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, *8*(16), 109-120.

Comisión Europea (2019). Los responsables políticos de la Comisión Europea https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_es

Doormann, L. (2018). Migraciones humanas por causas ambientales: secuelas del cambio global antropogénico. *Ambiociencias*, (10), 27-38.

Fernández, M. R. (2019). El Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular desde la perspectiva del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, (140), 67-88.

Foresti, M. (2019). Un pacto por el que merece la pena luchar. *Política exterior*, *33*(187), 8-15.

Herrera, M. J. (2017). La gestión de la movilidad humana. El pacto mundial sobre migración desde la perspectiva de la OIM. *TSN. Transatlantic Studies Network: Revista de Estudios Internacionales*, *2*(4), 73-81.

Naciones Unidas (2018). Red de Migraciones de Naciones Unidas https://migrationnetwork.un.org/

Compromisos de la sociedad civil

JESÚS TOLMO
Fundación CEPAIM

Resumen

El Pacto Mundial de Migraciones pese a venir a reforzar la soberanía de los Estados en materia migratoria, ha reservado espacios para la participación de la sociedad civil, tanto desde su enfoque pansocial, como en el papel que juega en la integración de los migrantes, al establecerlo como actor junto al que implementar el Pacto. Esto presenta retos, tanto en el recién diseñado formato del IMFR como a nivel nacional, en los procesos de examen, evaluación de los progresos y de redacción de un Plan Nacional para la implementación del Pacto, que requieren de una sociedad civil fuerte, coordinada y participativa, que debe tejer redes con Organismos Internacionales, Universidades y otros actores en esa tarea.

Palabras clave: Sociedad civil, integración, Plan Nacional.

Abstract

The Global Compact on Migration Pact, despite coming to reinforce the sovereignty of States in migration policies has reserved spaces for civil society participation, declaring its whole of society approach, highlighting the role it plays in the integration of migrants and establishing it as an actor with whom to implement the Compact. This presents challenges, in the newly designed format of the future IMFR and specially at national level, with the reviews of progress and the elaboration of a National Plan on the implementation of the Compact, which will require a strong, coordinated and participatory civil society, as well as building networks with International Organizations, Academia and other actors in that effort.

Key words: Civil society, integration, National Plan.

Conviene recordar que a mitad de esta década se produjeron cambios en los patrones de los flujos migratorios que afectaron a numerosos Estados, con un importante incremento en el número de llegadas a Europa. Que, al parecer, la guerra de Siria se ha convertido en un mal perpetuo para la desgracia, aún mayor, de las personas que un día nacieron allí, o que el Mediterráneo se convirtió en la ruta más mortal del planeta con 4.054 personas fallecidas o desaparecidas en 2015 y 5.153 en 2016[1], pese a ser a la vez la ruta más controlada.

A la vez, en 2015 se adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que fijaba los diferentes objetivos a cumplir en los próximos 15 años, y en la que en el objetivo 10.7 se afirmaba la intención de los Estados de "*Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas*"[2].

En ese marco, se decidió la celebración de una Cumbre extraordinaria en Naciones Unidas el 19 de septiembre de 2016, sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes[3], que culminó con la denominada Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, con el fin de debatir sobre los grandes flujos migratorios, la cual fue adoptada unánimemente por 193 Estados.

De esta conferencia nació, junto con la voluntad de adoptar un Pacto Mundial de Refugiados, el proceso negociador, que con participación de la Sociedad Civil culminó, hace ahora un año, en la Cumbre intergubernamental para la Adopción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, celebrada en Marrakech, a la que acudieron 164 Estados, y que posteriormente fue ratificado, poco más de una semana después, por la Asamblea General de Naciones Unidas, esta vez, sólo con el voto a favor de 152 Estados, 5 en contra y 12 abstenciones[4]. De esos cinco Estados que votaron en contra, tres fueron miembros de la Unión Europea (República Checa, Hungría y Polonia), al igual que otros de los que se abstuvieron (Austria, Bulgaria, Italia, Rumania y Letonia), lo que sin duda va a tener una clara incidencia en la implementación del Pacto por parte de la UE, bien complicándola, bien impidiéndola[5], y ello, pese al carácter no vinculante del texto, tal y como se encargaron de recordar a

[1] Fuente https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean

[2] Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1.https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S

[3] Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 19 de Septiembre de 2016 A/RES/70/1, https://undocs.org/es/A/71/L.1

[4] Noticias ONU. La ONU confirma su respaldo al Pacto Mundial de Migración en la Asamblea General. https://news.un.org/es/story/2018/12/1448301

[5] Implementing the Global Compact on Refugees and the Global Compact on Safe, Regular and Orderly Migration – What Role for the EU? Informe conjunto redactado por PICUM y ECRE. 6 de Febrero de 2019. Disponible en https://picum.org/wp-content/uploads/2019/02/GCR-and-GCM-joint-event-report-1.pdf

las entidades de la sociedad civil presentes en la cumbre los Estados participantes en cada una de sus intervenciones.

Las razones usadas para retirarse del proceso fueron básicamente, bien que el Pacto obliga a admitir migrantes, bien que tendría un efecto llamada en materia migratoria, que contravenía la legislación nacional en materia migratoria o que violaba la soberanía de los Estados[6].

Lo cierto es que, finalmente, estamos ante un texto con 23 objetivos que recogen tanto los intereses de los Estados de origen de los movimientos migratorios, caso de las remesas (objetivo 20), como también los intereses de los Estados receptores, como sucede con los retornos y la readmisión de los migrantes por los Estados de origen (objetivo 21). Objetivos estos que están dirigidos a cinco temas principales: información, derechos y protección, aplicación, contribución al desarrollo y cooperación[7], y que reafirma 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".

No podemos ignorar que el mundo actual, dividido por fronteras que delimitan los Estados, ha decidido dar un papel excesivamente relevante al control de fronteras como parte inherente a su soberanía, limitando la movilidad humana.

Algo que hemos dado en considerar como natural, olvidando que no siempre ha sido así a lo largo de la historia. Baste recordar que en la segunda mitad del siglo XIX nuestras Constituciones de 1869 (art. 25)[8] y 1876[9] (Art. 2) establecían como principios fundamentales que "l*os extranjeros podrán establecerse libremente en territorio español y ejercer en él su industria o dedicarse a cualquier profesión…*"

Fue, sin embargo, a finales del siglo XIX cuando empezaron a manifestarse las primeras trabas a esa corriente predominante. En 1882 se aprueba en EE. UU una ley que limitaba la inmigración china, la "Chinese Exclusion Act", cuya base manifiestamente racista quedaba patente en los propios razonamientos del Tribunal Supremo, al establecer el derecho del Congreso a regular la inmigración si éste "considera la presencia de extranjeros de una raza diferente en este país, que no se va a integrar con nosotros, como peligrosa para su paz y seguridad…"[10] por lo que, en ese caso "su voluntad es concluyente para el poder judicial". En 1.892, este mismo Tribunal Supremo añade a lo anterior, en el caso de expulsión de la ciudadana japonesa Nishimura

[6] Peters, A, 'The Global Compact for Migration: to sign or not to sign?' (21 November 2018) EJILTalk!. https://www.ejiltalk.org/the-global-compact-for-migration-to-sign-or-not-to-sign/

[7] Bloom, T. (2019). When Migration Policy Isn't about Migration: Considerations for Implementation of the Global Compact for Migration. Ethics & International Affairs, 33(4), 481-497.

[8] Véase http://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/1869_cd.pdf

[9] Véase http://www.congreso.es/docu/constituciones/1876/1876_cd.pdf

[10] Chae Chanhp Ping vs. United States (1.889).https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/130/581

Ekiu[11], como criterio de conformidad a derecho, el que ésta probablemente se iba a convertir en una carga para el Estado. Argumentos que desgraciadamente hoy siguen siendo usados, sin pudor, por quienes ven en la inmigración una amenaza.

Este pequeño inciso nos recuerda que, si bien los movimientos migratorios son inherentes al ser humano, no lo son tanto los controles migratorios y las limitaciones a la movilidad humana, como parte de la soberanía de los Estados.

Volviendo al Pacto Mundial, pese a no tener ese carácter vinculante que hubiera sido deseable, y que ciertamente hubiese ralentizado su adopción, puesto que no habría suscitado un apoyo tan importante, aunque tampoco se pueden ignorar los 41 Estados que se han descolgado por el camino, desde la Declaración de Nueva York, sólo dos años antes. De hecho la propia forma de aprobación, mediante simple Acuerdo de la Asamblea General de respaldo al Pacto *(endorsement* en inglés, muy diferente de términos más rotundos como *adoption* o *affirmed),* deja al texto con lo que los anglosajones denominan, *"soft law",* lo que no despoja al documento de todo su valor normativo, algo que lo convertiría en legalmente irrelevante, sino de un carácter atenuado, eso sí, en tanto que está enraizado en los documentos de derecho internacional de los derechos humanos, dejando claro que defiende el principio de no regresión[12], *que consagra la idea de que una vez que un derecho humano es reconocido no puede ser eliminado o restringido en su aplicación[13].*

Esto nos deja, indudablemente, ante el Pacto Mundial de Migraciones como una muy eficaz herramienta para el trabajo de la Sociedad Civil en materia de migraciones, pero

¿Qué dice el Pacto respecto a la Sociedad Civil?

Quizás la más relevante mención es la contenida en el párrafo 44, cuando establece que:

"Aplicaremos el Pacto Mundial en cooperación y asociación con los migrantes, la Sociedad Civil, las organizaciones de migrantes y de las diásporas, las organizaciones confesionales, las autoridades y comunidades locales, el sector privado, los sindicatos, los parlamentarios, las instituciones nacionales de derechos humanos, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, los círculos académicos, los medios de comunicación y otros interesados pertinentes".

No podemos ignorar que a lo largo del documento la Sociedad Civil aparece de manera limitada, únicamente vinculada a la inclusión de los migrantes (al hablar del enfoque pansocial del pacto, *párrafo 15*, *apartado j*), a la detección de factores que obligan a las personas a migrar y

[11] Nishimura Ekiu vs. United Stated (1892). https://supreme.justia.com/cases/federal/us/142/651/

[12] Parágrafo 15, apartado 7 del texto del Pacto.

[13] A. Bufalini, The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: What is its contribution to International Migration Law?, Question of International Law, 30 Apr. 2019; http://www.qil-qdi.org/the-global-compact-for-safe-orderly-and-regular-migration-what-is-its-contribution-to-international-migration-law/

los procedimientos de emergencia (Objetivo 2), campañas de sensibilización en los países de origen (Objetivo 3) y los mecanismos de derivación en frontera de los países de llegada (Objetivo 12). De ahí la importancia de la declaración citada anteriormente, que incluye a la Sociedad Civil como actor en la aplicación del Pacto, en cooperación y asociación con los Estados y otros grupos de interés e instituciones.

El proceso de seguimiento y examen de los progresos realizados para aplicar el Pacto Mundial queda bajo el peso y dirección de los Estados (State-led), con una genérica referencia a la participación de los interesados pertinentes, en una redacción poco ambiciosa en su contenido, a diferencia de lo que había sido el procedimiento establecido, sólo tres años antes, para el seguimiento y examen de la Agenda 2030 del desarrollo sostenible, que establecía expresamente que serían *abiertos, incluyentes, participativos y transparentes para todas las personas y apoyarán la presentación de informes por todas las partes interesadas pertinentes (párrafo 74).*

Ante esta imprecisión, es justo reconocer, que ha sido suplida dentro de los márgenes que establecía el propio Pacto, por el trabajo de los dos cofacilitadores designados por la Presidenta de la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 2018, uno de ellos España y el otro Bangladesh, para establecer el futuro funcionamiento del International Migration Review Forum (IMRF), los cuales han establecido, tras un procedimiento de consultas, el formato y los detalles organizativos del Foro[14], por el que sabemos que durará tres días, que el primero de ellos se celebrará el primer semestre de 2022, y que el documento "*reitera la importancia de la participación efectiva de todos los grupos de interés relevantes, invitando a las ONG con estatus consultivo con el Consejo Económico y Social o que participaron en las consultas del Pacto o en la Conferencia Intergubernamental…",* así como a elaborar una lista con otros miembros de la Sociedad Civil, la academia, sector privado, sindicatos, organizaciones de migrantes o comunidades de la diáspora, bajo los principios de transparencia y representación geográfica equitativa. Sin embargo, y esto es preocupante por lo que ello supone, con el compromiso de remitir a los Estados miembros para su consideración y no presentación de objeciones, en tanto que claramente compromete la independencia de los participantes, especialmente, de aquellos más críticos o beligerantes con las políticas de sus gobiernos.

¿Y cómo se define esa participación en el mencionado Foro?

Se define mediante una pre-sesión informal el día antes de éste, cuyo contenido es un debate de los distintos grupos de interés (multi-stakeholder), en la que se han de elaborar unas conclusiones, que un representante de la Sociedad Civil leerá al día siguiente en la apertura del ple-

[14] Format and organizational aspects of the international migration review forums, 21 de junio de 2019. https://www.un.org/pga/73/wp-content/uploads/sites/53/2019/06/IMRF.pdf

nario ante los Estados participantes. Ya durante el Foro, la participación se ha concretado en cuatro mesas redondas interactivas de grupos de interés, paralelas al plenario durante los primeros dos días, y una sesión en donde los resúmenes de las mesas redondas se presentarían y serían seguidos de un debate político el tercer día.

En cuanto a las mesas redondas, con el fin de cubrir los 23 objetivos del Pacto, versarán sobre cuatro grandes temas, a) Impulsores de la migración: adopción de la decisión pre-salida del país, aumento en la certeza y previsibilidad de los procedimientos migratorios; b) Movimientos migratorios: el viaje, llegada, devoluciones y reintegración de los migrantes; c) Inclusión de los migrantes y cohesión social y d) Impacto de la migración en los países de origen, tránsito, y la necesidad de cooperación internacional.

De lo leído, el modelo a seguir recuerda al seguido durante la Cumbre Intergubernamental de Marrakech con una carpa para el plenario, y otra denominada para el diálogo, esto, en principio hace que no podamos ser excesivamente optimistas ya que, en ese marco, la zona del denominado "diálogo" fue realmente utilizado por los Estados y Organismos Internacionales para la realización de declaraciones institucionales, sin ninguna interacción y en el que se dio un papel poco relevante a la Sociedad Civil allí presente. Sin embargo, confiemos en que se haya aprendido la lección de lo allí ocurrido y se corrijan y mejoren las lagunas de funcionamiento para potenciar un verdadero debate entre Estados y grupos de interés.

¿Qué puede hacer la Sociedad Civil por la implementación del Pacto?

Lo primero es decir que el Pacto debe ser considerado, incluso por aquellos extremadamente críticos con el documento, como una muy útil herramienta de incidencia en las políticas migratorias del Estado y para afrontar los retos de la sociedad en general. Conviene recordar, igualmente, en este punto, que *las organizaciones de la Sociedad Civil cumplen una función vital, posibilitando que la población reclame sus derechos, promoviendo el enfoque de derechos, ayudando a configurar políticas y alianzas para el desarrollo y fiscalizando su puesta en práctica*[15].

Conviene recordar ya en este momento, dentro del ejercicio de incidencia del que hablábamos, que el Pacto establece a nivel nacional y dentro del procedimiento de revisión del país, que los Estados realicen: a) Respuestas nacionales ambiciosas para aplicar el Pacto Mundial y b) exámenes periódicos e inclusivos de los progresos conseguidos a nivel nacional, por ejemplo, preparando y utilizando voluntariamente un plan nacional de aplicación. Los exámenes deberán tener en cuenta las contribuciones de todos los interesados competentes, así como de los parlamentos y las autoridades locales, y servir para orientar efectivamente la partici-

[15] Párrafo 22 Alianza de Busan para la Cooperación eficaz al Desarrollo (2011) https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf

pación de los Estados Miembros en el Foro de Examen de la Migración Internacional y otros foros pertinentes[16].

Tomando como partida esta previsión de desarrollo a nivel nacional del Pacto, se ha procedido a establecer un grupo de trabajo compuesto por organizaciones no gubernamentales, coordinado por la OIM, y promovido por Fundación Cepaim y Red Acoge, como entidades presentes en la Cumbre intergubernamental de Marrakech, con el fin de dar seguimiento a la implementación del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en España, así como poder proponer un modelo consensuado de aplicación y seguimiento de los objetivos del Pacto.

Aunque no podemos dejar de lado que junto a las propuestas y prioridades que surjan de las Jornadas de Trabajo de este grupo, de la que ya se ha celebrado la primera sesión el pasado 30 de octubre, habrá que incentivar y promover también que las instituciones españolas determinen sus prioridades. Las cuales, en coherencia con el texto del Pacto, sería deseable, desde el punto de vista de la Sociedad Civil, y en coherencia con su labor de demandar la puesta en marcha de las herramientas de que se dota el propio Pacto, que éstas se plasmasen en un Plan Nacional del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular, coadyuvante al Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración que se encuentra en su fase final de elaboración y pendiente de aprobación.

Este Plan Nacional debería establecer, tras el oportuno análisis, cuáles son las carencias, las necesidades de corrección o de mejora del sistema español en materia de migración, no atendiendo, solamente, en dicha función al literal de la ley, sino también a la aplicación práctica; contando, además, con un proceso transparente y de participación de los grupos de interés, estableciendo respuestas nacionales a las lagunas o aspectos de mejora detectados e incluyendo un procedimiento de examen que se celebre al menos seis meses antes de cada uno de los IMRF, participativo e interactivo.

Debería destacarse que esta iniciativa de creación de un grupo de trabajo, nacido de Sociedad Civil y coordinado por la OIM es un claro ejemplo de una buena práctica en materia de alianzas inclusivas construidas sobre principios y valores, una visión compartida, y metas compartidas, que colocan a la gente y al planeta en el centro (Objetivo 17 Agenda 2030), y en el que se han fijado cinco líneas de debate y trabajo:

1. Promover el discurso, las políticas y la planificación de la migración basado en hechos y datos.
2. Proteger la seguridad y el bienestar de los migrantes, incluso abordando sus factores y mitigando las situaciones de vulnerabilidad en la migración.
3. Abordar la migración irregular, incluso mediante la gestión de fronteras y la lucha contra la delincuencia transnacional, tráfico y trata de personas.

[16] Párrafo 53 Pacto Mundial para una migración ordenada segura y regular.

4. Facilitar la migración regular, el trabajo decente y mejorar los efectos positivos del desarrollo y la movilidad humana.

5. Mejorar la inclusión social y la integración de las personas migrantes.

El inicio ha sido prometedor, y se hace necesario seguir por el camino empezado, de manera coordinada tanto la Sociedad Civil, en donde deben tener un papel relevante las organizaciones de migrantes, como por parte de los propios Estados, los cuales deberían unirse, en coherencia con sus compromisos asumidos internacionalmente en esta materia.

Sin perjuicio de lo anterior, no podemos olvidar que el proceso de elaboración de las políticas migratorias, su mejora, y la propia iniciativa recae exclusivamente del lado del Estado, por lo que la incidencia en este campo desde los principios de gobernanza precisa una Sociedad Civil fuerte, organizada y coordinada, en la que debemos atraer al mundo académico, los Think-Tanks, y porqué no, la empresa privada desde sus políticas de responsabilidad social corporativa, articulando un grupo de trabajo que integre a todos estos actores sociales. Lo que ocurra después, dependerá únicamente de nosotros y de nuestra capacidad para fomentar e incidir en los cambios que solicitamos desde hace años en este campo.

Quedan, y sería injusto ignorarlos, otros campos que pueden y deben ser liderados por la Sociedad Civil en su labor diaria, como la difusión de los contenidos del Pacto, la formación y sensibilización sobre sus objetivos, el uso continuado en las argumentaciones de escritos, memorias, alegaciones, demandas. El Pacto tiene más que interesantes argumentos de gran potencial en la litigación en esta materia, sirva como ejemplo la clara referencia a la detención de personas migrantes, únicamente, como último recurso y la búsqueda de otras alternativas. (objetivo 13 del Pacto). A ello hay que sumar la necesaria identificación y recopilación de buenas prácticas en materia migratoria o la presentación de proyectos piloto innovadores que permitan avanzar en materia migratoria, y ello sin dejar de lado la obligada participación en las consultas para la elaboración de los Planes Nacionales de los fondos europeos para el próximo Marco Financiero Plurianual 2021-2027, ya que el Fondo de Integración Asilo y Migración y el Fondo Social Europeo Plus configurarán las preferencias de financiación de los próximos siete años, y por tanto las políticas en materia migratoria, a medio y largo plazo.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos detener la mirada, ya que así lo reconoce el Pacto, en los procesos de integración de las personas migrantes, entendida ésta como un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos, inmigrantes y residentes de los Estados miembros de la Unión Europea, haciendo uso de la definición contenida en el acuerdo del Consejo de la UE de 19 de noviembre de 2014 sobre los principios básicos comunes para las políticas de integración de las personas inmigrantes en la UE[17]. Dicho proceso requiere un esfuerzo,

[17] Disponible en ttps://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf

tanto por parte de las personas inmigrantes como de las sociedades de acogida, siendo fundamental para aprovechar el potencial que ofrece la migración como factor de desarrollo, reforzando los niveles de cohesión social, la convivencia, la relación y la generación de vínculos entre la población migrante y la sociedad de acogida.

En este modelo de integración basado en la convivencia intercultural debemos poner el foco y nuestros esfuerzos de incidencia política como parte de la sociedad civil organizada. Mientras los Estados están centrando sus políticas y sus esfuerzos en la protección de sus fronteras exteriores, observamos como están creciendo otras fronteras, menos visibles en el interior de nuestros países, en nuestras ciudades y en nuestros barrios. Fronteras que separan a la población autóctona de la inmigrante y refugiada generando una ausencia de relación, de comunicación, que nos lleva desde los prejuicios y las generalizaciones hacia la xenofobia, el racismo y la discriminación. Tres grandes males de nuestra sociedad generadores de conflictos culturales que nos enfrentan a personas contra personas.

Como Sociedad Civil debemos recordar que es necesario invertir en políticas de integración intercultural que construyan convivencia frente a la hostilidad o la mera coexistencia. Tenemos que apostar por generar en nuestras ciudades espacios y tiempos comunitarios para la relación, la comunicación, la vida en común entre la población autóctona, la inmigrante y refugiada, evitando nuevas desigualdades. Debemos trabajar por favorecer el desarrollo en los países de origen de las personas migrantes y refugiadas, extendiendo los valores democráticos e impulsando la cooperación y el codesarrollo.

Si no trabajamos conjuntamente todos los actores en esta dirección, estaremos alimentando populismos y posiciones políticas extremas, que sitúan en las personas inmigrantes y refugiadas la responsabilidad de todos los males de nuestra sociedad, encubriendo los déficits en políticas sociales, origen de la inseguridad, la pobreza y la exclusión social.

El reto de la gestión fronteriza de manera integrada, segura y coordinada. El caso de la UE

RUTH FERRERO-TURRIÓN
Facultad de CC. Políticas y Sociología, UCM

Resumen

La aprobación de los Pactos Globales para la Migración y el Asilo de diciembre de 2018 en Marrackech pusieron sobre la mesa varias cuestiones extremadamente relevantes, aunque sin duda, el impulso para una gobernanza global de las migraciones fue la más novedosa de todas ellas. Esta propuesta llegó cargada de recelo por varios países, especialmente europeos, que han percibido este documento como una injerencia en sus espacios de soberanía. Las distintas posiciones en relación con esta cuestión en el seno de la UE se manifestaron no sólo entonces, sino que ya habían realizado su aparición como consecuencia de la crisis humanitaria vivida por la UE durante los años 2015 y 2016. En este artículo abordaremos precisamente cuáles han sido las propuestas lanzadas para el debate con el objetivo de mejorar la política de inmigración común relacionada con la gestión fronteriza.

Palabras clave: Fronteras, UE, gobernanza global, política migratoria.

Abstract

The approval of the Global Pacts for Migration and Asylum of December 2018 in Marrackech put on the table several extremely relevant issues, although without a doubt, the impetus for a global governance of migration was the most novel of them all. This proposal came loaded with suspicion by several countries, especially European, that have perceived this document as an interference in their spaces of sovereignty. The different positions in relation to this issue within the EU were manifested not only then but had already made their appearance as a result of the humanitarian crisis experienced by the EU during the years 2015 and 2016. In this article we will address precisely which have been the proposals launched for the debate aimed at improving the common immigration policy related to border management.

Key words: Borders, EU, global governance, migration policy.

A finales de 2019, se aprobó en Marrakech el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en el marco de Naciones Unidas. Esta propuesta de gobernanza mundial de las migraciones había nacido en junio de 2016 con la Declaración de Nueva York en el contexto de la crisis humanitaria que se estaba viviendo en el Mediterráneo. Se trató de un hito histórico, puesto que era la primera vez que los países miembros de las Naciones Unidas acordaban una Declaración exclusiva en el ámbito de las migraciones.

Desde entonces se trabajó en un documento liderado por Suiza y México, cuyo borrador final fue aprobado en el mes de julio de 2018 con las únicas disidencias de Estados Unidos y Hungría. Este documento, una mera declaración de intenciones, compuesto por una treintena de páginas, es un acuerdo no vinculante jurídicamente, cuyo objetivo es "reforzar el marco de cooperación en materia de migración internacional en todas sus dimensiones", y declara en su preámbulo "el respeto a la soberanía de los estados". Sus objetivos son claros: aliviar la presión sobre los países de acogida, mejorar la autosuficiencia de los refugiados, ampliar el acceso a soluciones de reasentamiento de terceros países y respaldar las condiciones en los países de origen de los refugiados para que puedan regresar con seguridad. Hasta aquí el contexto.

Durante los dos años que ha durado aproximadamente la redacción de este documento no se oyeron demasiadas voces críticas. A pesar de lo transcendental de la iniciativa, los debates no trascendieron salvo entre el público especializado. Sin embargo, durante el último trimestre del año 2018, se empezaron a escuchar de manera cada vez más contundente las críticas a esta propuesta, y ello fue especialmente evidente en el caso europeo coincidiendo con la convocatoria electoral de mayo de 2019.

El posicionamiento en relación con el Pacto Global apareció de manera muy clara entre partidos de extrema derecha, conservadores, soberanistas, nacionalistas y populistas varios como una oportunidad excepcional de situar, con mayor ahínco si cabe, la cuestión migratoria como punta de lanza de la campaña electoral que se encontraba a pocos meses vista. Los argumentos que se esgrimieron entonces no eran nuevos. Ya habían sido utilizados con anterioridad tanto en el marco nacional como en el europeo en el seno del Consejo. El marco discursivo empleado en torno a la defensa de la soberanía nacional, el control sobre las fronteras o la preferencia nacional funcionan bien electoralmente. Especialmente en un contexto caracterizado, como consecuencia de la crisis económica de 2007, por los sucesivos recortes del estado social en el que la lucha por recursos escasos se lee en clave xenófoba. Y así, la base para el rechazo del Pacto Global era que éste creaba un precedente en el marco del derecho internacional al que podrían verse atados en el futuro, así como que ejercía una injerencia clara en su soberanía.

Pese a que estas afirmaciones eran de tipo más ideológico que empírico, ya que el documento deja muy claro su ausencia de vinculación, trece estados han manifestado su rechazo (Bulgaria, Rep. Checa, Polonia, Eslovaquia, Croacia, Austria, Hungría, Estonia, EEUU, Israel,

Australia, Chile y Rep. Dominicana) y cuatro más se sumaron más adelante (Suiza, Italia, Dinamarca y Países Bajos). Estas posiciones no se han tomado sin discusión interna a nivel de los estados. Así, el ministro eslovaco de Asuntos Exteriores, Miroslav Lajcak, presidente de la Asamblea General de NNUU durante la adopción del Pacto, dimitió de su puesto cuando el Parlamento de su país decidió no apoyar el documento. Por su parte, el Parlamento suizo impidió a su presidente asistir a la reunión de Marrakech, pese a haber sido este país uno de los impulsores del Pacto. El gobierno belga fue otro de los afectados como consecuencia del debate interno, ya que no se consiguió llegar a un acuerdo en el marco de la coalición que lo sostenía.

El recuento de los países que han ejercido una mayor oposición y se han negado a la aprobación de esta herramienta impulsada desde NNUU hace que quede visible la importante presencia de estados europeos miembros de la UE. Esta situación no ha hecho sino marcar de manera más clara las distintas posiciones y visiones que de la cuestión migratoria se tienen en el Viejo Continente, así como resaltar las fracturas internas existentes en Bruselas.

Esta ausencia de una posición unitaria europea en la cuestión de la política migratoria común, de su gestión y de su coordinación hace, sin duda, perder credibilidad a las instituciones europeas en otros foros regionales donde se negocian acuerdos migratorios, como puede ser el caso de los países africanos. Parecía claro que la manera más eficaz de gestionar la migración era desde el multilateralismo, especialmente en el caso de la UE, pero la ausencia de ese marco común en la región más integrada del planeta no hace sino enviar mensajes confusos sobre la capacidad de la UE para actuar como actor global, algo que se ha demostrado no sólo en el caso de la migración, también en el lanzamiento de la estrategia verde de Von der Leyen.

No cabe ninguna duda que la presión impuesta por los partidos de corte esencialista y soberanista ha puesto contra las cuerdas al resto de fuerzas políticas europeas. El seguidismo que, desde los partidos políticos socialdemócratas, social liberales o desde algunas corrientes de la izquierda política tradicionales, se ha realizado de esta estrategia política, cuando no, su imitación, no hace sino reforzar un discurso que aboga por el repliegue soberanista y el cierre de fronteras, frente a la cooperación en la gestión y la ordenación de los flujos migratorios.

El debate europeo en el marco de la crisis humanitaria (2015-2016)

Durante 2015 y 2016 la UE se encontraba en una situación de colapso interno vinculado, por un lado, a la crisis institucional provocada por el Brexit, una crisis económica y social que desembocó en un incremento de las posiciones populistas y euroescépticas y la evidencia del fracaso de la Política Europea de Vecindad en la frontera oriental, como consecuencia del conflicto ucraniano. Las llegadas de población buscando protección internacional comenzaron a mostrar también la incapacidad de la UE para gobernar su frontera sur.

En los distintos Consejos Europeos se tenía que lidiar con estos cuatro asuntos a un tiempo, por lo que la negociación y las posiciones de interés nacional y regional estaban en juego de manera permanente. Los Bálticos y Polonia junto con Suecia abogaban por un refuerzo de la frontera oriental a través de un despliegue de tropas OTAN; Francia y Alemania intentaban encontrar una solución frente al Brexit; los movimientos euroescépticos y anti-inmigración/islamófobos aumentaban su presencia en la esfera pública en todo el continente, y Grecia e Italia apelaban a la solidaridad para gestionar los flujos migratorios. Las tensiones de los intereses divididos entre la vecindad sur y este se incrementaron. Y, mientras tanto, un grupo de países, los denominados Grupo de Visegrado (Rep. Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia) unificaban sus posiciones en torno a cómo aproximarse a la cuestión migratoria.

Aunque con posiciones diversas en relación con cómo debe operar una democracia o en sus aproximaciones hacia la UE, decidieron conformar un grupo compacto para negociar desde una posición fuerte la cuestión migratoria. Estuvieron todos de acuerdo en rechazar las cuotas de refugiados obligatorias, en incrementar la seguridad y el fortalecimiento de las fronteras exteriores de la UE. Sabían que trabajando de manera conjunta como un grupo tendrían un mayor peso específico y capacidades para liderar posiciones políticas en Europa con el apoyo de otros países. Y estaban en lo cierto (Ferrero-Turrión, 2018)

Así a partir de 2018, se realizaron nuevas propuestas, esta vez vinculadas a la apertura de plataformas de desembarco para los migrantes intentando entrar en la UE. Los planteamientos han variado según el origen de la propuesta entre situarlas en suelo europeo o en suelo africano. Este tipo de opciones no hicieron sino mostrar de nuevo la desconfianza existente en los estados miembros con los mecanismos de gestión existentes. En la UE las políticas de migración han evolucionado hacia políticas pertenecientes al ámbito de la seguridad nacional, olvidando aquellas esferas que se habían mantenido en la agenda política, tales como las vinculadas a los Derechos Humanos.

Las nuevas propuestas en materia migratoria

Una vez pasado el momento álgido de la crisis humanitaria de 2015 han sido varias las propuestas y planes que se han puesto encima de la mesa. Algunas de ellas han sido tan descabelladas como la compra de una isla en el Mediterráneo a la que llevar a los migrantes; la aplicación del modelo australiano de reclusión de los migrantes; el incremento de la ayuda a los países emisores o simplemente echar una mano tal y como ha hecho Alemania.

Ante el dilema de la gestión de las fronteras en el seno de la UE se han propuesto distintos enfoques que han ido acompañados por sus respectivos planes de aplicación. Hasta la fecha, sin embargo, todos y cada uno de ellos, lejos de aproximarse al fenómeno de la movilidad humana como un hecho inevitable en el contexto de la globalización. Las distintas ideas que se han

puesto encima de la mesa han optado por ofrecer respuestas parciales que, en el caso de ponerse en marcha, no sólo no resolverán el problema de la gestión de las personas en movimiento, sino que alimentarán discursos anti-inmigración y populistas, puesto que no solucionan en ningún caso la cuestión prioritaria, el gobierno de la movilidad.

Desde la publicación por parte de la Comisión Europea de la Agenda de Migración (2015) los Estados Miembros han estado esquivando la puesta en marcha de una verdadera solución para la gestión de los flujos. Los acuerdos que han conseguido sacar adelante se sostienen exclusivamente sobre la concepción de la migración como un fenómeno que afecta a la seguridad de las sociedades de acogida. Este enfoque obvia otras cuestiones esenciales tales como la gestión ordenada de los flujos o las políticas de integración de enfoque holístico e inclusivo.

Así, el foco se sitúa en sólo uno de los componentes de la política migratoria: el control de frontera y la persecución de la irregularidad. La idea que subyace es la de frenar los flujos de migrantes y refugiados con dirección a la UE. Esta idea se está articulando sobre varios ejes: la externalización y la securitización fronteriza y la criminalización de la ayuda. Las herramientas que se han utilizado para poner esta idea en marcha se sostienen en el diálogo con los países de origen y tránsito (de salida) a través de incentivos vinculados a la cooperación al desarrollo.

Propuestas y planes

Las disputas vividas durante los Consejos Europeos del año 2015 en relación con la obligatoriedad o voluntarismo de las cuotas de refugiados fueron el detonante de una importante fractura entre los Estados Europeos. Se crearon de manera casi inmediata dos grupos, aquellos que abogaban por la voluntariedad en el reparto, liderados por Polonia y Hungría, y aquellos, los tradicionales receptores de refugiados, que preferían la obligatoriedad de estas. Este cisma en el seno del Consejo no sólo se ha mantenido durante los últimos tres años, sino que se ha hecho mayor. El posicionamiento en relación con la aprobación del Pacto Global de Migraciones por parte de los Estados Miembros dibuja un mapa poco optimista sobre la cuestión de la migración y el asilo. Hungría, la República Checa y Polonia se unieron a Estados Unidos e Israel en su negativa, mientras que Austria, Bulgaria, Italia, Letonia, Rumania y Eslovaquia optaron por la abstención. Un total de 9 estados europeos mostraron su frontal rechazo hacia el intento de poner en marcha un sistema de gobernanza multilateral de la movilidad humana.

En este contexto los planes que se han ido poniendo sobre la mesa realizan una aproximación que huye de la complejidad del fenómeno. Simplifican las opciones de las que dispone Bruselas para poder llegar a un acuerdo entre los socios. En la actualidad se han estudiado dos propuestas lo suficientemente articuladas.

El modelo australiano/ las plataformas de desembarco regionales

La primera de ellas sería aquella que encontraría su principal inspiración es el denominado modelo australiano de control de los flujos. Este modelo se sostiene sobre la base de frenar en seco cualquier intento de llegada al territorio australiano a través del internamiento de las personas que lo intentasen en territorios de terceros estados. En el caso australiano en Nauru (Papua Nueva Guinea) gestionadas por dicho estado y financiadas por Australia. Este sería el modelo en el que se ha fijado el gobierno italiano con la idea de abrir "centros de procesamiento regional" de las personas migrantes en territorio libio. Los pilares sobre los que se sostiene este modelo son la externalización y la cooperación con terceros países con el objetivo de cerrar esa vía de acceso (Ferrero-Turrión, 2019). En 2015 fue presentada ante el Parlamento Europeo una propuesta en este sentido que fue rechazada (PE, 2015)

Los pros de este modelo son claros, la reducción casi inmediata de la llegada de migrantes y refugiados a territorio italiano y europeo, y unos réditos políticos automáticos. En cuanto a los contras, se trata de una vulneración flagrante del derecho internacional en el caso de las personas refugiadas, y de los DDHH básicos en todos los casos. Un proceso de externalización fronteriza de manual. Esta opción sería la favorita de países como la Rep. Checa, Hungría, Polonia y Austria que no dudaron en ponerla encima de la mesa para su discusión en el Consejo de junio de 2018 (CE2018).

El Plan Sánchez

El Plan Sánchez es una propuesta lanzada por European Stability Initiative (2018) y que se ha estado promoviendo entre altos cargos de la administración española. Esta organización también fue la que elaboró la propuesta que sirvió de base para la firma de la Declaración de intenciones con Turquía en vigor desde el año 2016 (COM2016). El planteamiento en este caso es más garantista. Se sostiene sobre la creación de una coalición de estados europeos liderada por Francia, España y Alemania que operaría sobre tres herramientas esenciales para que funcione: la creación de centros de reconocimiento e identificación en territorio europeo; la difusión en los países africanos de los criterios de acceso legal y repatriación de sus ciudadanos; y el compromiso de los estados de la coalición de reacomodar a aquellas personas que requieran de protección internacional.

Quizás la principal virtud de esta propuesta sea el intento de proveer de una solución operativa e inmediata (o relativamente inmediata) a la cuestión del control de los flujos. Se trata de una alternativa sostenida sobre la buena voluntad de los estados europeos y africanos que entrasen a formar parte de este marco de actuación. Su punto de partida es que, frente a las cada vez más poderosas y populares propuestas de la extrema derecha en Europa es imprescindible poner en marcha medidas que impidan que las poblaciones vean a estas fuerzas políticas como las únicas capaces de frenar los flujos migratorios. Se sostiene sobre una gestión efectiva y humana del proceso migratorio, dejando de lado lo que denomina "cuestiones accesorias" en las

que en la actualidad es imposible alcanzar un acuerdo, como la reforma de los reglamentos de Dublín o la discusión sobre la obligatoriedad de las cuotas. El foco debe estar en cómo evitar las salidas irregulares, cómo conseguir repatriaciones rápidas y cómo acelerar la gestión de los expedientes de asilo.

En su contra tiene varias cuestiones que se manifiestan en distintos planos, una de ellas es el mantener la hipótesis de la posibilidad de devoluciones rápidas que sostiene en su diagnóstico de éxito del Acuerdo con Turquía. El marco de análisis sobre el que trabaja es el de que se centra en cómo la migración y el asilo son utilizados por determinadas fuerzas políticas. Así, minimiza la vulneración de derechos como la no-devolución recogida en el Derecho Internacional. En definitiva, está operando sobre un planteamiento que asume las tesis de las fuerzas extremistas y anti-inmigración que muestran el fenómeno migratorio como una amenaza para las sociedades occidentales y, por tanto, hay que retenerles en centros aislados donde determinar cuáles son sus intenciones al llegar a Europa. Este enfoque no hace sino reforzar aquello que se intenta combatir. Por otro lado, en un plano más operativo esta propuesta parte de la base de la segura colaboración por parte de los estados involucrados. Es más, confía en que los Estados querrán formar parte de este grupo. En el caso de España es significativo que no se hayan tenido en cuenta las estructuras institucionales de gestión de asilo, que cuentan con un retraso acumulado de más de 40.000 expedientes o que no haya estimado la potencial tasa de rechazo por parte de la población en relación con la implantación en el sur de España de los Centros de Reconocimiento e Identificación.

A pesar de que la propuesta es de la primavera de 2018, los resultados de las elecciones andaluzas no auguran una actitud positiva a la propuesta. En cuanto a los acuerdos bilaterales y el compromiso de conceder becas y contingentes de migración legal tampoco se ha realizado un estudio pormenorizado de antecedentes puestos en marcha por España, como por ejemplo el Plan África de 2006. En definitiva, estamos ante un plan que denota un amplio desconocimiento del contexto y de las políticas migratorias españolas.

En cuanto a los principales aciertos de esta propuesta es el papel esencial que ha de jugar la administración local en el gobierno de la movilidad humana. Parece evidente que el protagonismo en la gestión migratoria lo van a jugar los ayuntamientos como la administración más cercana a la población y más comprometida con el mantenimiento de la cohesión social. La competencias y recursos que adquieran las administraciones locales son esenciales para realizar una buena gestión de la diversidad.

La apuesta por el intergubernamentalismo y las cooperaciones reforzadas

Ante los reiterados fracasos para llegar a acuerdos sostenibles en el marco del Consejo, y la permanencia de la emergencia humanitaria en el Mediterráneo, varios países han optado por in-

tentar llegar a acuerdos de carácter intergubernamental tomando como base las cooperaciones reforzadas utilizadas en otras políticas sectoriales como en la PESCO.

Así, en el verano de 2019 en una reunión celebrada en Paris, y liderada por el presidente francés, Macron, se debatió un documento franco alemán donde se proponía un mecanismo temporal de reparto de refugiados y migrantes sostenido sobre el principio de solidaridad y que se aplicaría de manera automática entre aquellos que estuvieran de acuerdo hasta final de año. Si bien en primera instancia contaba con el apoyo de 14 Estados Miembros, sólo 8 participaron de manera activa (Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Croacia y Lituania, junto con Francia y Alemania) y finalmente sólo seis llegarían a un acuerdo, Alemania, Francia, Italia y Malta, en presencia de la Presidencia Finlandesa y de la Comisión Europea (Joint Declaration, 2019).

España todavía no se ha pronunciado al respecto. Entre los ejes vectores de este acuerdo se encuentran el diseño de un mecanismo de solidaridad temporal predecible y eficiente que asegure la dignidad de las personas; solicitar la participación de otros estados del espacio Schengen; el diseño de mecanismos conjuntos de repatriación rápida (voluntaria o no) de aquellas personas que no tuvieran derecho al asilo, así como un sistema de reubicación rápido para aquellos susceptibles de solicitarlo; la provisión de asistencia financiera, técnica y operativa por parte de la UE; continuar con el proceso de reforma del Sistema Europeo de Asilo, incluyendo los Reglamentos de Dublin; reforzar la cooperación con los países de origen y tránsito de la migración irregular y de las redes de contrabando de personas e incentivar los retornos al tiempo que se refuercen los mecanismos de supervisión aérea del Mediterráneo, así como la cooperación con organizaciones internacionales como ACNUR y OIM. En definitiva, los puntos de partida de este proyecto piloto no hacen sino continuar con la política securitaria promovida desde 2011, alentando una mayor cooperación con las autoridades libias de manera que se facilite el acceso de la Organización Internacional de Migraciones (OIM) a las personas en tránsito para proceder a su repatriación desde Libia a sus países de origen. Esta propuesta, hablar de rescate y puertos de recepción rotatorios, así como de la cooperación con las autoridades y la Guardia Costera libia, eso sí, por el momento sólo se pondría en marcha en el Mediterráneo Central. Con esta iniciativa se proseguiría de facto con la estrategia externalizadora de la UE, con una variante, en este caso esta externalización se realizaría a través de organizaciones internacionales.

Conclusiones

La tendencia seguida en la construcción de la política migratoria se ha sostenido sobre cuatro pilares esenciales que se han ido reproduciendo en todos los niveles de la gestión, tanto en el ámbito de los Estados, como en el de la Unión Europea (De Lucas, 2017). De un lado, la negación de la existencia misma de los refugiados a través del concepto de solicitantes de asilo, su cuestionamiento y las demoras interminables en la resolución de los expedientes. En segundo

lugar, una construcción perversa del migrante/refugiado como amenaza para las sociedades receptoras; no tenemos más que recordar en este punto las ingentes cantidades de noticias falsas en relación con la vinculación de personas refugiadas en actos terroristas o en agresiones a mujeres. Tras el estereotipo es más sencillo proceder a una naturalización de un discurso sostenido sobre la seguridad y la defensa, tal y como se ha podido observar en los distintos Consejos Europeos o Consejos de Justicia e Interior donde se ha discutido sobre el fenómeno migratorio.

En todos y cada uno de ellos, las medidas a adoptar siempre han estado alienadas con cuestiones vinculadas a la gestión de la migración como una amenaza. De ahí la normalización en relación con los procesos de externalización de la política migratoria, utilizada como política de control policial y de orden público y expuesta ante la opinión como la única posible. Incluso se ha llegado a proponer, en algún momento, la militarización de las fronteras a través de despliegues de fuerzas OTAN en el Mediterráneo, algo inaudito para un fenómeno que está demostrado no se puede detener mediante el levantamiento de muros, independientemente del tipo que sean. Finalmente, el vaciamiento del contenido de políticas como el asilo y el refugio o de la protección de los Derechos Humanos, parte indisoluble de nuestros estados de derecho, han facilitado que las sociedades europeas no entren a cuestionar ni ética, ni moralmente las acciones que sus gobiernos han implementado en relación con las personas que intentan llegar a la "supuesta isla de derechos" que representa la UE.

Bibliografía

COMISIÓN EUROPEA (2015), Communication on A European Agenda on Migration, COM(2015) 240 final. Bruselas: Comisión Europea, 13 de mayo.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2018), Conclusiones, 28 junio.

De Lucas (2017) "Negar la política, negar sus sujetos y derechos (Las políticas migratorias y de asilo como emblemas de la necropolítica)". Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, CEFD. Num36.

EUROPEAN STABILITY INITIATIVE (2018) The right refugee policy for Europe – (Sanchez Plan), {https://www.esiweb.org/rumeliobserver/2018/08/11/outline-of-sanchez-plan-arguments-made-to-policy-makers-in-recent-weeks/} (27/09/2019).

FERRERO-TURRIÓN, Ruth, "Planes Europeos sobre migración y asilo. Retos para su traslado e implementación a nivel nacional", en El Fenómeno migratorio en España. Reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional, Comité Especializado en Inmigración, Presidencia del Gobierno, Madrid, 2019, pp. 267-274.

JOINT DECLARATION OF INTENT ON A CONTROLLED EMERGENCY PROCEDURE- Voluntary commitments by Member States for a Predictable Temporary Solidarity Mechanism. 23 septiembre 2019.

PARLAMENTO EUROPEO. Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre la transposición del modelo australiano para la gestión de la inmigración. Mara Bizzotto 24.11.2015

La doble vulnerabilidad de las mujeres migrantes en las rutas del Mediterráneo y su manifestación más terrible: la trata

CARMEN MARTÍNEZ-RAPOSO SORIA
Referente Nacional sobre Trata de Seres Humanos de Fundación Cruz Blanca*

Resumen

Vivimos en un momento de alarmismo frente a las llegadas de personas migrantes y refugiadas a las costas del sur de Europa, procedentes de Oriente Medio y países de África. Un momento en el que se ha apostado por la securitización de las fronteras frente a la defensa de los derechos de las personas migrantes. En estas estrategias, las mujeres migrantes se ven principalmente afectadas, al convertirse su cuerpo en una justificación ante la construcción de la denominada "Europa Fortaleza". Las redes de trata de seres humanos se nutren no sólo de la desesperación por atravesar esta prueba de obstáculos que supone el trayecto migratorio; sino de las precarias situaciones a las que se enfrentan nada más llegar "al otro lado".

Palabras clave: Trata de seres humanos, migraciones, género, rutas del Mediterráneo.

Abstract

We live in a moment of alarmism in response to the arrivals of migrants and refugees from the Middle East and African countries on the coasts of southern Europe. It is a time in which we have opted for the securitisation of our borders as opposed to the defence of migrants' rights. As a result, migrant women are primarily affected, as their bodies become a justification for the construction of the so-called "Fortress Europe". In the aftermath of this, human trafficking networks are feed not only on the desperation to get through this obstacle road, but also on the precarious situations they face as soon as they arrive "to the other side".

Key words: Human trafficking, migration, genre, Mediterranean routes.

* Las opiniones recogidas en este artículo responden a la autora y no reflejan necesariamente la visión de la Fundación Cruz Blanca.

La trata de seres humanos y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular

2016, Nueva York, dirigentes mundiales se congregan en la Reunión de Alto Nivel sobre Refugiados y Migrantes. Como consecuencia, la arena internacional contempla la conformación de un nuevo negociado de cooperación para una migración segura, ordenada y regular en la ciudad de Marrakech, en el año 2018, que culmina en la adopción de un Pacto Mundial con el mismo nombre.

A pesar de que éste no es un instrumento jurídico vinculante, cabe celebrar la incorporación de la lucha y erradicación de la trata de seres humanos (TSH) como uno de sus objetivos. Es una muestra más de que ha pasado de ser un tema residual abordado por algunos estados, a un fenómeno contemplado desde el prisma global, e incorporado en mecanismos de protección internacionales. De este modo, tomamos este instrumento como una oportunidad para reducir los riesgos y las situaciones de vulnerabilidad a las que se tienen que enfrentar las personas migrantes en general, y las mujeres migrantes en particular.

La TSH es una de las expresiones más graves de violencia contra las personas, además de ser el tercer negocio ilícito más lucrativo en el mundo, después del tráfico de armas y de drogas. Pese a ser un fenómeno que desde el año 2000 está puesto sobre el tablero internacional con el Protocolo de Palermo[1], a día de hoy existe todavía una gran confusión en torno a él. Más aún en el marco del presente análisis, cabe distinguir dos conceptos que pueden parecer interrelacionados, como son la trata y el tráfico de personas.

El citado Protocolo define la TSH como:

La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, […] con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

Por otro lado, y también en el marco del Protocolo de Palermo, se define el tráfico ilícito de migrantes como:

La facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente, con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.

[1] Incluye el Protocolo de Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niñas; el Protocolo contra el Contrabando de Migrantes por Tierra, Mar y Aire; y el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego.

De este modo, si bien es cierto que se puede observar en los periplos migratorios de las personas una interrelación entre los dos fenómenos y que las redes de trata se apoyan frecuentemente en las redes de tráfico para facilitar el cruce de fronteras de sus víctimas, son dos conceptos que deben ser diferenciados para no caer en discursos victimizantes, que tienden a justificar las políticas de securitización de fronteras.

Es asímismo importante partir de un análisis de la TSH desde un enfoque integral, que incluya el enfoque de derechos humanos, de género, de multiculturalidad, intergeneracional y de contexto, ya que supone exigir a los estados cumplir con su responsabilidad y sus obligaciones, actuando con la diligencia debida y poniendo siempre en primer plano la protección de los derechos de las víctimas.

La situación de las mujeres migrantes frente a la "Europa Fortaleza"

Se puede entender la importancia de las fronteras en el mundo actual si dirigimos nuestra mirada hacia los flujos migratorios desde países empobrecidos, del denominado Sur Global, hacia los países enriquecidos del Norte Global. Mientras se desarticulan fronteras entre los países de la Unión Europea, cada vez se levantan muros más poderosos en torno a esta "Europa Fortaleza". Esta nueva conformación de fronteras, no responde tanto a las ideas modernistas del Estado-nación, sino a componentes de índole económico, legal, cultural, pero sobre todo políticos, que se utilizan como herramientas para abordar el desafío de la migración en la sociedad global.

Es a partir del año 2014, como consecuencia de una mal llamada "crisis de refugiados"[2], que se registra un aumento en las llegadas de personas migrantes procedentes de Oriente Medio y países de África a la frontera sur de Europa. Desde instituciones europeas, en concreto el Consejo Europeo de Justicia e Interior, se produce un giro en las políticas hacia el férreo control de las fronteras, que inmediatamente tendrá un efecto negativo en las vidas de las personas migrantes[3] y refugiadas. Una política que, a partir de ese momento, decide poner el foco en la securitización y no en el rescate de las personas.

Las rutas de acceso a Europa a través del Mediterráneo, colocan sistemáticamente a las personas migrantes en condiciones de extrema vulnerabilidad[4]. Estas rutas, cada vez más peligro-

[2] Nos encontramos frente a una crisis de valores de una Unión Europea que se fundó sobre valores de derechos humanos y solidaridad.

[3] El proyecto Missing Migrants de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que alerta las muertes y desapariciones de personas migrantes y refugiadas en el Mediterráneo, ha registrado cerca de 20.000 muertes desde el año 2014.

[4] La OIM describe la vulnerabilidad como "la disminución de la capacidad de un individuo o grupo para que se respeten sus derechos, o para hacer frente a la explotación o el abuso, o para resistirse a ellos o recuperarse de ellos". Para más información ver Carlos, E., Bartolini, L., Cook, H., y Grant, N. (2017)

sas por el contexto regional y por el aumento del tiempo del viaje, exponen a las personas a mayores situaciones de violencia, explotación y a mayor riesgo de caer en redes de trata.

En el caso de las mujeres migrantes debemos hablar de una doble vulnerabilidad, primero por el hecho de ser migrantes y segundo, por su condición de mujer. Debemos hacer una aproximación a este colectivo desde una perspectiva interseccional en la que se atienda los factores del género, la raza y la clase, ya que son condicionantes indiscutibles de las situaciones de desventaja social. Trabajar desde esta perspectiva nos permite ahondar en el estudio de la TSH en contextos migratorios, ya que la violencia machista y patriarcal tiene una incidencia particular en el cuerpo de las mujeres migrantes.

Las mujeres se enfrentan a lo largo de sus proyectos migratorios a numerosos episodios de violencia sexual, abusos y situaciones de explotación y trata de seres humanos, por el simple hecho de ser mujeres. La violación se convierte, en contextos de alta inseguridad (en los países de tránsito), en una herramienta de poder que se ejerce contra mujeres y niñas, con una total impunidad. Pero al mismo tiempo, en una herramienta de supervivencia a la que las mujeres se ven abocadas: vendo mi cuerpo como estrategia para avanzar en el camino y sobrevivir.

La trata de seres humanos ha sido reconocida por Naciones Unidas como una forma de violencia contra las mujeres y una violación a sus derechos fundamentales, por lo que debe ser abordada desde un enfoque de derechos. Éste será el único modo de que este crimen, al que las mujeres migrantes están expuestas a lo largo de sus procesos migratorios, no quede impune, y que sus víctimas puedan ver sus derechos reintegrados. En este contexto de securitización de fronteras en el sur de Europa, la protección de las mujeres víctimas de trata frente a los "bárbaros tratantes y traficantes" se ha convertido en una *aparentemente* legítima justificación de las medidas de control sobre la población migrante. Sin embargo, este férreo control de los flujos migratorios está conllevando en muchos casos a que estas redes de trata de personas sean consideradas como herramienta facilitadoras del proyecto migratorio. La explotación es, en este caso, vista por muchas mujeres como un peaje a pagar hacia el sueño europeo, llegando a alcanzar deudas de hasta 50.000€ en concepto de documentación falsa, pasajes de avión o acompañamiento y "protección" en viajes por tierra mucho más peligrosos.

El tratamiento de la vulnerabilidad de la mujer migrante es un arma de doble rasero, que debe ser atajado desde una sensibilidad especial. Para proteger realmente a las mujeres, cabe alejarse de los discursos victimizantes. Hay que tener muy en cuenta que no todas las mujeres migrantes procedentes de Oriente Medio y países africanos que acceden a Europa por vía marítima o terrestre son víctimas de trata, y que cada vez se detectan más posibles víctimas en aeropuertos[5].

[5] Muestra de ello es la reciente puesta en marcha en Madrid del Procedimiento de Derivación de Potenciales Víctimas de Trata de Seres Humanos Solicitantes de Protección Internacional en Aeropuertos. Se trata de un proyecto piloto impulsado por la Subdirección General de Programas de Protección Internacional del Ministerio de Trabajo, Migracio-

Según datos de la OIM, un 80% de las víctimas acceden a través de puestos fronterizos oficiales. En el caso de las mujeres, en un 84% de los casos detectados habían llegado al país de destino a través de puestos fronterizos oficiales. Asímismo cabe señalar que hay hombres que son víctimas de trata, especialmente con fines de explotación laboral y explotación en la mendicidad[6].

De este modo, el tratamiento que se da sistemáticamente a las mujeres migrantes como víctimas de trata, sin entender el resto de vivencias que han marcado sus procesos migratorios, es limitado y racista. Observa únicamente el fenómeno en su carácter transnacional y quita la responsabilidad de los clientes y proxenetas, de que en Europa exista una demanda de cuerpos, que nutre esta oferta de mujeres a través de las redes de trata de seres humanos. Esta estrategia política, lejos de proteger realmente a las mujeres, perpetúa las situaciones de maltrato.

Víctimas de trata en *hotspots*[7] de Italia y Grecia y en la Frontera Sur[8] de España

Los flujos migratorios de países del denominado Sur Global hacia Europa no son estáticos. Cambian en el tiempo debido a las circunstancias de los países de origen, de tránsito y de destino. En ese sentido, y poniendo el foco de atención en la entrada de personas a Europa a través del Mediterráneo, se ha visto un cambio progresivo de patrones desde el referido año 2014.

Inicialmente, las principales rutas de entrada a Europa eran la ruta del Mediterráneo oriental y central. En 2016, con la llegada del Acuerdo UE-Turquía[9], descienden las llegadas a Grecia, convirtiéndose el Mediterráneo central en la principal ruta de acceso a Europa, y la más mortífera. Siguiendo la lógica de securitización de las fronteras, Italia firma en el año 2017 un memorán-

nes y Seguridad Social en el que han participado la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e igualdad, las Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer (Ministerio de Política Territorial y Función Pública), la Oficina de Asilo y Refugio (Ministerio del Interior), Cruz Roja Española, Fundación Cruz Blanca, Diaconía, Proyecto Esperanza y Apramp como entidades especializadas, y con la especial colaboración del ACNUR y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado.

[6] A nivel europeo, el 96% de las víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual son mujeres y el 75% de las víctimas de la trata de seres humanos en general. Indudablemente, es una cuestión de género. Hombres y mujeres no sufren las consecuencias de la trata de la misma manera.

[7] Los denominados *hotspots* son centros habilitados en Grecia e Italia para dar acogida de emergencia a posibles solicitantes de asilo y facilitar posteriormente los procesos de reubicación al resto de Estados miembro. Para más información, consultar Prieto, B. (2016) *Los hotspots, un eslabón débil en la gestión de la crisis de refugiados.* Real Instituto Elcano.

[8] Se denomina Frontera Sur a los enclaves de Ceuta y Melilla, diversos peñones (como las Islas Chafarinas), las costas de Murcia y Andalucía, las Islas Baleares y las Islas Canarias.

[9] Acuerdo a través del cual, todas las personas migrantes en situación administrativa irregular que pasen de Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016 podrán ser retornadas a Turquía. Además por cada persona siria retornada a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE, teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad de las Naciones Unidas. Declaración de Turquía, 18 de marzo de 2016. Consejo Europeo.

dum[10] con Libia por el que el gobierno italiano se comprometía a financiar las labores de control migratorio en el país vecino. Esta situación llevó a que en 2018, España registrara más de la mitad de las llegadas por vía marítima a Europa. A éstas hay que sumarles las entradas por vía terrestre – que se mantuvieron similares a años anteriores, ya que recordemos, Ceuta y Melilla son los dos únicos enclaves europeos en tierras africanas. En el caso de España, la existencia de un acuerdo de gestión de la inmigración con el país vecino, Marruecos, se remonta al año 1992, con la puesta en marcha de un acuerdo relativo a la circulación de personas, el tránsito y la admisión de extranjeros entrados ilegalmente.

En el año 2019 las entradas por España han caído en un 50% y Grecia se ha convertido de nuevo en el principal punto de entrada. Una muestra más de que las políticas de control migratorio no están siendo efectivas, sino que se está abocando a las personas a transitar caminos cada vez más complejos.

Estos tres acuerdos mencionados suponen una grave vulneración de derechos de las personas migrantes en general, pero en particular de las víctimas de trata no detectadas. En este contexto, las situaciones de trata que se encontraban previamente en territorio europeo, se ven ahora atrapadas en Libia, Marruecos o Turquía, donde no existe ningún tipo de mecanismo para su protección. Aquellas que son devueltas a sus países de origen, son expuestas a un gran riesgo de que sean rápidamente contactadas por las redes, cayendo así en una alarmante situación de re-trata. Esta situación conllevaría un aumento de la deuda, haciendo aún más complicado para ellas poder liberarse del yugo que las oprime.

En el año 2016, la Unión Europea pone en marcha el denominado *hotspot approach* como mecanismo de solidaridad frente a situaciones de emergencia – en contextos de grandes llegadas a las costas del sur de Europa. Se establecen cinco en Grecia (isla de Chios, Kos, Leros, Lesbos y Samos) y otros cinco en Italia (Lampedusa, Messina, Pozzallo, Taranto y Trapani).

En el caso de España, existen desde hace más de 20 años dos Centros de Estancia Temporal para Inmigrantes (CETI) en las ciudades de Ceuta y Melilla, con una función similar a los *hotspots*. En el año 2018, se suman a estos centros dos nuevas figuras en Península, desconocidas hasta el momento para la gestión migratoria: los Centros de Atención Temporal de Extranjeros[11] (CATE) y los Centros de Acogida y Atención Temporal[12].

[10] *Memorandum of understanding on cooperation in the fields of development, the fight against illegal immigration, human trafficking and fuel smuggling and on reinforcing the security of borders between the State of Libya and the Italian Republic.*

[11] Espacios habilitados cerca de los puntos costeros de desembarco de pateras para la identificación de personas migrantes, gestionados por la Policía Nacional, con una estancia máxima de 72 horas. Actualmente existen 3: San Roque-Algeciras (Cádiz), Almería y Motril (Granada).

[12] Centros de estancia temporal gestionados por entidades sociales con el fin de identificar situaciones de vulnerabilidad en las personas migrantes recién llegadas a costas (tras haber sido identificadas por la autoridad competente).

Las competencias sobre estos campos y/o centros en Italia, Grecia y España recaen sobre los propios estados, quienes deben cumplir con la normativa internacional referida a la lucha contra la trata y la atención a sus víctimas. Sin embargo, los riesgos descritos en el proceso migratorio no terminan al llegar a Europa, según informes del *European Parliamentary Research Service*. Durante la espera en estos *hotspots* o CETI, las personas todavía se encuentran en riesgo alto de caer en redes de TSH, especialmente mujeres y menores. Distintos informes de organismos internacionales y ONG recogen las preocupaciones relativas a la efectividad de los procesos de detección de indicios en situaciones de extrema sobreocupación de los centros de atención. En el caso del campo de Moria (Lesbos, Grecia), en noviembre de 2019 se han registrado más de 15.000 personas, en unas instalaciones diseñadas para 2.800. En el CETI de Melilla se encontraban acogidas en el mes de julio de 2019 1.300 personas, 500 más de su capacidad oficial.

Estas condiciones no sólo dificultan la identificación de víctimas de trata, sino que sobre-exponen a las personas a ser explotadas o captadas por redes de trata una vez en territorio europeo. En el caso de Grecia, tras la aprobación del Acuerdo UE-Turquía (2016), se han prolongado las estancias de las personas en los *hotspots* de varios días a meses o incluso años (a pesar de no estar acondicionados para largas estancias), hasta que las solicitudes de protección internacional son estudiadas. Asímismo, se ha producido la devolución a Turquía de aquellas personas denominadas "migrantes económicos", sin una correcta detección de vulnerabilidades, incluidos indicios de trata.

En el caso de Italia, el Grupo de Expertos sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (GRETA), alertaba en 2017 de la falta de una correcta implementación del Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos. Se señalaba, por ejemplo, la falta de formación especializada de los agentes policiales que realizan las labores de identificación en el campo. En este sentido, mientras que la OIM[13] estimaba que un 70% (de un total de 9.477 en el año 2017) de las mujeres nigerianas llegadas a los *hotspots* de Italia eran posibles víctimas de trata, las autoridades italianas únicamente concedieron 139 autorizaciones de residencia a mujeres nigerianas identificadas como víctimas de trata.

Tanto en Grecia, a pesar de contar con un mecanismo efectivo de derivación desde enero de 2019, como en Italia, las cifras de personas identificadas formalmente como víctimas de trata son alarmantemente bajas.

En el caso de España, pese a que tanto en el CETI de Ceuta como en el de Melilla opera el Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de TSH y pese al trabajo de entidades especializas para detección de indicios en los centros, se tiene constancia de muy pocos casos de vícti-

[13] A través del proyecto Aditus, la OIM tiene un rol clave en la detección de víctimas de trata en los hotspots italianos. Presta actividades de detección y derivación, así como de comunicación con las autoridades y de formación a los distintos agentes implicados.

mas identificadas. No existen datos desagregados que nos confirmen cuántas mujeres han sido identificadas formalmente como VTSH en los CETI de Ceuta y Melilla. No obstante, si tomamos los datos del Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CITCO), en su balance de 2014-2018, se cuenta 1 persona en Melilla y 24 en Ceuta identificadas en el año 2017 y 18 en Ceuta en el 2018[13].

A la luz de los datos, se deben incrementar las labores de detección y prevención en las instalaciones de recepción y acogimiento para garantizar una protección efectiva a las víctimas de TSH que se encuentran en los flujos migratorios mixtos. Un elemento clave en esta lucha es el tiempo de que se dispone para detectar situaciones de trata, que se ha visto reducido por los acuerdos y memorándums celebrados con los países vecinos. Disponer de un tiempo suficiente para la detección de vulnerabilidades es indispensable para garantizar los derechos de las personas migrantes en general y de las víctimas de trata en particular.

Conclusiones

A través de esta breve revisión vemos que el derecho a la protección de las víctimas de TSH se ve vulnerado en estos puntos de entrada a Europa. La adecuada protección y detección de víctimas de trata sigue siendo un reto en estos enclaves y en todo el trayecto de las personas migrantes. Queda en evidencia, que pese al discurso de compromiso institucional en la lucha contra la trata, sigue primando la condición de migrante frente a la de víctima de un delito, titular de derechos, cuando una persona llega a costas europeas. El enfoque policial pone a estas personas bajo sospecha de forma constante.

Por este motivo, esperamos que el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, apueste por una verdadera protección de todas las víctimas de trata en todas las fases del proceso migratorio; que se adopten los medios y recursos necesarios para realizar una acogida efectiva que permita conocer las historias individuales de las mujeres migrantes, para poner en marcha los distintos procesos de protección de los derechos humanos. Y que, de este modo, la persona sea finalmente colocada en el centro, reconociendo su capacidad de toma de decisiones; que podamos pasar de hablar de “víctimas” a hablar de “supervivientes”.

Bibliografía

Blanco, S. (2019) *Moria, la cruel bienvenida de Europa a los refugiados.* El País: Lesbos. Recuperado el 2 de diciembre de 2019 de https://elpais.com/internacional/2019/11/26/actualidad/1574777275_996732.html

Caminando Fronteras (2019) *Vida en la necrofrontera.*

Carlos, E., Bartolini, L., Cook, H., and N. Grant (2017) *Migrant Vulnerability to Human Trafficking and Exploitation: Evidence from the Central and Eastern Mediterranean Migration Routes.* Internacional Organization for Migration (IOM): Geneva.

[14] No podemos afirmar que estas identificaciones fueran de mujeres migrantes en el contexto del CETI.

Cordero, N., y Cruz, P. (ed.) (2019) *Trata de personas, género y migraciones en Andalucía (España), Costa Rica y Marruecos. Retos y propuestas para la defensa y garantía de los derechos humanos*. Dykinson: Madrid

Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2017) *Report on Italy under Rule 7 of the Rules of Procedure for evaluating implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings.* Recuperado el 20 de noviembre de 2019 de https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806edf35

International Organization for Migration (2018) *Victims of Trafficking on the Road.* The Counter Trafficking Data Collaborative. Recuperado el 2 de diciembre de 2019 de https://www.ctdatacollaborative.org/

Lara, R., y Rosado, A. (Coord.) (2019) *Derechos Humanos en la Frontera Sur 2019.* Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía-APDHA: Sevilla.

Maleno, H. (2018) *Alzando voces. Análisis de discursos y resistencias de las mujeres migrantes subsaharianas en Marruecos*. Alianza por la Solidaridad: Tánger.

Mezzadra, S., y Neilson, B. (2017) *La frontera como método.* Traficantes de Sueños: Madrid.

Rodríguez, V., y Fanjul, G. (2017) *La industrial del control migratorio. ¿Quién gana en España con las políticas transfronterizas de la Unión Europea?* Fundación porCausa: Madrid.

Scherrer, A. (2019) *Detecting and Protecting Victims of Trafficking in Hotspots.* Expost Evaluation Unit. PE 631.757. European Parliament Think Tank.

Migración femenina: dificultades y oportunidades

BEGOÑA SERRANO
Responsable del Área de Mujer de la ONG Movimiento por la Paz –MPDL–

Resumen

Feminización de las migraciones por el cambio de rol de las mujeres en las mismas, ya no migran vinculadas a padres o parejas, sino que son protagonistas de sus procesos.

Las relaciones de género condicionan todas las fases del proceso migratorio generando oportunidades de cambios de rol en la familia y nuevos modelos de familia transnacional.

Las mujeres migrantes sufren múltiples discriminaciones por el hecho de ser mujer, extranjera y por la intersección con otras realidades como el origen étnico, la clase social, la religión. A pesar de las dificultades las mujeres migrantes son sobrevivientes de sus vivencias pasadas y presentes, desarrollando numerosas potencialidades, capacidades y fortalezas que hace que sean una oportunidad para el país de destino.

Palabras clave: Mujer migrante, duelo migratorio, múltiple discriminación, resiliencia.

Abstract

Feminization of migrations is due to the changing role of women in them. They do not migrate anymore linked to their parents or partners, but they are protagonists of their processes.

Gender relations condition all phases of the migration process, generating opportunities for role changes in the family and new models of transnational families .Migrant women suffer multiple discriminations for being women, foreigners and because of the intersection with other realities such as ethnic origin, social class and religion. Despite the difficulties, migrant women are survivors of their past and present experiences, developing numerous potentialities, capacities and strengths that make them an opportunity for the destination country.

Key words: Migrant women, trekduel, multiple discriminations, resilience.

La necesidad de analizar las migraciones desde una perspectiva de género ha sido reconocida en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. De esta forma, ha quedado incluida en uno de sus Principios rectores, en virtud del cual *"el Pacto Mundial garantiza que se respeten los Derechos Humanos de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños en todas las etapas de la migración, que se comprendan y satisfagan adecuadamente sus necesidades específicas, y que se los empodere como agentes de cambio. Incorpora la perspectiva de género y promueve la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, reconociendo su independencia, su capacidad de actuar y su liderazgo, para dejar de percibir a las migrantes casi exclusivamente desde el prisma de la victimización".*

A pesar de este reconocimiento, se tienen presentes las especiales vulnerabilidades a las que se enfrentan las mujeres en las migraciones, por lo que como objetivo número 7 c) del Pacto se propone *"Elaborar políticas migratorias con perspectiva de género para responder a las necesidades y vulnerabilidades particulares de las mujeres, las niñas y los niños migrantes, por ejemplo, mediante asistencia, atención sanitaria y servicios de asesoramiento psicológico y de otro tipo, y acceso a la justicia y a vías de recurso eficaces, especialmente en los casos de violencia, abusos y explotación sexuales y por razón de género."*

La feminización de la migración

Esta mirada de género adquiere aún mayor relevancia si atendemos a la feminización de la migración**,** concepto que no incide tanto en el aumento de las mujeres migrantes, pues desde hace varias décadas representan casi la mitad de la población migratoria[1] sino en cómo, porqué y para qué migran las mujeres. Las mujeres dejan de tener un papel secundario en la decisión migratoria familiar como reagrupadas por su padre o parejas y pasan a ser el sujeto principal del proceso migratorio adquiriendo un rol productivo para la unidad familiar.

La feminización de la migración se produce por varios factores[2]:

1) Migración como alternativa para la obtención de recursos para sí misma y para su familia ante situaciones de pobreza.
2) Un mercado de trabajo en los países de destino en el sector de empleo de hogar y de cuidados, con cabida para el trabajo irregular.
3) Las desigualdades de género, en especial las violencias y otros factores como la orientación sexual en los países de origen. Las diversas formas de violencias a las que las mujeres están expuestas como la violencia sexual, el matrimonio forzado, la mutilación genital

[1] 49,58% de la población migrada son mujeres. Datos Banco Mundial 2018.

[2] Allison J. Petrozziello, Género en Marcha. Trabajando el nexo migración-desarrollo desde una perspectiva de género. ONU Mujeres. 2014. Pág 40-42

femenina, los crímenes de honor, la esterilización forzosa, la violencia en el ámbito de la pareja o expareja… pueden forzar la decisión de abandonar el país de origen para alejarse del riesgo de sufrirla o para romper con la violencia sufrida.

Estos factores, que explican el origen de la feminización de las migraciones nos obligan a ampliar el concepto de "mujer migrante" para no limitarlo a la mujer que por razones económicas decide migrar, sino también a aquella que encuentra en la migración una salida a la situación de violencia que sufre o de la que existe una amenaza cierta de sufrirla.

Vulneraciones de los Derechos Humanos

Las migraciones, como cualquier otra realidad, están atravesadas por las relaciones de género que originan situaciones y vivencias diferenciadas entre mujeres y hombres.

Teniendo presente el ideario patriarcal instalado a nivel global, ser mujer implica estar expuesta a mayores riesgos de sufrir vulneraciones de los Derechos Humanos. Este riesgo es más elevado cuando la migración se realiza de forma irregular sin atender a la normativa del país de destino. Es en este marco donde es frecuente que las mujeres sean tratadas como mercancías, siendo sus cuerpos moneda de cambio para facilitar el viaje o la entrada en el país de destino, siendo víctimas de violaciones o directamente de Trata de Seres Humanos habitualmente con fines de explotación sexual.

Tras los trayectos a destino con vivencias más o menos vulnerables dependiendo de las vías de acceso, una vez en el país de destino comienza el reto de cumplir las expectativas del proyecto migratorio. En este punto es cuando las mujeres migrantes pueden ser objeto de múltiples discriminaciones en virtud de otras realidades que interseccionan con ser mujer y extranjera, como la clase social, origen étnico, la orientación sexual, la religión. Es cuando estas discriminaciones se entrecruzan cuando existe mayor vulnerabilidad social.

El duelo migratorio

Según la experiencia de intervención con mujeres migrantes que participan en el Área de Mujer de la ONG Movimiento por la Paz –MPDL–, todas atraviesan un duelo migratorio que implica un constante reajuste de expectativas en función de las situaciones que tienen que afrontar en el país de destino y que no coinciden con su idea inicial de su nueva etapa vital.

Este proceso genera en sí mismo una serie de consecuencias psicológicas que no pasan sólo por el sentimiento de pérdida, sino que incluye ansiedad, depresión, sentimiento de indefensión, baja autoestima, inseguridad y culpabilidad, entre otras.

Actúa además como desencadenante de experiencias traumáticas no resueltas del pasado, como violencia sexual en la infancia, abandono, malos tratos y otros tipos de violencias. Por todo

ello, las mujeres que afrontan esta experiencia tienen más probabilidades de establecer relaciones de desigualdad a todos los niveles: laboral, sentimental y social.

Tomando como punto de partida esta situación emocional, las principales situaciones que nos han expresado y que suponen un obstáculo para la consecución de sus expectativas vienen determinadas por el contexto jurídico, laboral y social que se encuentran a su llegada.

La política migratoria, y en concreto la normativa de extranjería, constituye el eje vertebral del desarrollo de su proyecto migratorio en el país de destino. Actualmente las opciones de una migración regular de forma autónoma están muy limitadas, siendo lo más viable, y en especial si atendemos a los factores anteriormente indicados que motivan la decisión de migrar, una migración fuera de los cauces normativos que va a lastrar su desarrollo. La práctica inexistencia de opciones reales de regularización administrativa sin la espera de varios años de "supervivencia" al margen de la normativa, sitúa a las mujeres ante un bloqueo de todas las vías de mejora y de consecución de sus objetivos, por lo que en ocasiones la opción de vincular sus vidas a relaciones de pareja puede ser una vía de salida, y en la práctica, un origen de relaciones de malos tratos.

En el ámbito laboral, tanto por su situación de irregularidad administrativa, la falta de reconocimiento de sus estudios de origen, las discriminaciones por origen étnico y clase social hacen que el sector de los servicios domésticos y de cuidado se ofrezca como prácticamente la única alternativa de empleabilidad.

Siendo la existencia de este nicho de empleo uno de los factores que puede motivar la decisión de migración, son las condiciones laborales en muchas ocasiones contrarias a los derechos de las trabajadoras los que van a continuar limitando sus opciones de mejora.

Es importante reseñar cómo las relaciones de género que interseccionan con el origen étnico y clase social tienen también en este ámbito un efecto multiplicador de las desigualdades. Así, esta oferta de empleo es consecuencia directa de la crisis de los cuidados, produciéndose una transferencia de las cargas de la mujer del país de destino a la mujer migrante. Este proceso de transferencia del trabajo reproductivo forma una cadena global de cuidados. ONU Mujeres denuncia en su último informe que en España "la normativa de servicio de empleadas del hogar familiar, la ley de dependencia y las políticas de igualdad y extranjería son aspectos clave ya que limitan el acceso a la igualdad de género de las mujeres migrantes, y son una causa de la organización social desigual de los cuidados actualmente".

Según estudios de la OIM[3], a pesar de los años de estancia y arraigo no se ha producido un proceso de movilidad ocupacional ascendente y estructural en las mujeres migrantes en España.

[3] Estudio sobre la Situación Laboral de la Mujer Inmigrante en España. OIM 2015. https://www.comillas.edu/images/OBIMID/Estudio_Sobre_la_Situación_Laboral_de_la_Mujer_Inmigrante._OIM_2015_1.pdf

La empleabilidad en este sector se caracteriza por la inestabilidad, la limitación de derechos sociales, como la ausencia de derecho a prestación por desempleo, y los salarios bajos, lo que origina situaciones de pobreza y riesgo de exclusión social.

La feminización de la pobreza

Los diferentes datos existentes muestran en España una feminización de la pobreza, en especial de las mujeres migrantes. Así, en el tercer trimestre de 2019, la tasa de paro de las mujeres españolas es del 15,01%, la de las extranjeras de un 21,94%, y cuando se refiere a mujeres extranjeras no pertenecientes a la UE se sitúa en el 24,24%, casi nueve puntos superior al desempleo de las mujeres españolas y seis puntos más que los hombres extranjeros no pertenecientes a la UE (20,06%)[4].

De la misma forma, si vinculamos los datos de la tasa de riesgo de pobreza de población extranjera y por sexo, el indicador AROPE para población extranjera no comunitaria fue en 2018 del 56% y del 27% de mujeres de la población tota. (Encuesta Condiciones de Vida. INE).

Una de cada dos personas que viven en hogares monoparentales está en riesgo de pobreza o exclusión social y se da la circunstancia de que el 83% de estos hogares está a cargo de una mujer, siendo una realidad de las mujeres migrantes el encontrarse en España solas con sus hijas e hijos.

A nivel social, la ausencia o limitación de redes sociales de apoyo no constituye un amparo para la toma de decisiones de denuncia de las situaciones de discriminación sufridas ni para la movilidad laboral, en especial cuando hay personas a cargo.

Del trabajo realizado en conjunto con las mujeres desde el Área de Mujer del Movimiento por la Paz, destacamos que por sus trayectorias de vida han salido de distintas situaciones traumáticas, teniendo una capacidad de crecer ante estas vivencias desfavorables por su anhelo de lograr una mayor calidad de vida. De hecho, pese a la dureza del proceso, son mayoría las mujeres que deciden residir en el país de destino y desean reagrupar a sus familiares, especialmente a sus hijas e hijos, lo que representa nuevos retos, nuevas amenazas y potencialidades.

La migración femenina tiene una consecuencia directa en la unidad familiar, constituyéndose las denominadas familias transnacionales y generándose la maternidad trasnacional.

Esta maternidad constituye una ruptura con el concepto o representación ideal del rol maternal, lo que en muchas ocasiones genera un sentimiento de culpabilidad al no cumplir con lo que socialmente se espera de ellas, pero también esa responsabilidad maternal supone un futuro mejor para sus hijas e hijos, lo que es una motivación para migrar.

[4] https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4249.

Violencias machistas

Es obligatorio poner de manifiesto la situación de la mujer migrante ante la desigualdad de género más extrema: las violencias machistas.

Como ya se indicó anteriormente, las desigualdades de género y en especial las violencias son una de las motivaciones para migrar, el país de destino se vislumbra como una salida de dichas violencias. Sin duda el país de destino puede cumplir este objetivo, pero también puede ser el origen de estas violencias o una reproducción de las mismas, especialmente a nivel de pareja.

La violencia contra las mujeres es una lacra social que afecta a todos los lugares del mundo, a todas las culturas, religiones y estratos sociales, pero cuando la mujer que sufre la violencia de género es una mujer migrante existen factores que desencadenan una mayor precariedad y desprotección:

– La realidad psicosocial de la mujer migrante derivada del proceso de duelo migratorio, que incluye sus expectativas frustradas, el desarraigo, las consecuencias psicológicas derivadas de éste que se han mencionado anteriormente y los posibles traumas vividos en su historia vital en su país de origen.

– Las diferencias culturales en la identificación de las violencias de género, normativa aplicable y los sistemas de protección hacen que, en muchas ocasiones, se desconozca la calificación de delito por parte del país de acogida y las posibilidades de actuación en estos casos.

– La situación administrativa, tener o no autorización de residencia y trabajo, especialmente cuando están en situación administrativa irregular, o cuando dependen administrativamente del agresor. El miedo a denunciar y ser expulsadas o a quedarse sin la autorización de residencia y trabajo que cuesta tanto tiempo y esfuerzo conseguir, miedo a la pérdida de los hijos e hijas, dificultan la toma de decisiones durante el ciclo de violencia.

– Su realidad socio laboral, viviendo una situación de precariedad laboral, con empleos inestables y careciendo de apoyos familiares que puedan ayudarlas en temas como la vivienda o la cobertura de las necesidades básicas, no disponiendo de medios económicos propios suficientes para poder tener una vida independiente lejos de su pareja, requisito indispensable para poder romper el círculo de la violencia.

Dicha vulnerabilidad tiene fiel reflejo en los datos estadísticos. En el año 2018, según cifras del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Poder Judicial, 158.590 mujeres fueron víctimas de violencia machista, de las cuales 49.904 eran extranjeras, un 31,5%. Un 12,5% de las mujeres extranjeras que denunciaron se acogieron a la dispensa de la obligación a declarar.

De las órdenes de protección solicitadas en los juzgados de violencia sobre la mujer, un 31% de las mujeres víctimas fueron extranjeras.

Según datos de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género en 2018 fueron asesinadas 47 mujeres por su cónyuge, pareja y/o expareja, de ellas el 36,2 % eran extranjeras. En 2019, de las 55 mujeres asesinadas, 22 eran mujeres extranjeras, lo que representa un 40%[5].

En el Informe Ejecutivo de evaluación de la aplicación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, presentado en julio del 2008, se ratifica esta diferencia, mostrando la necesidad del Gobierno de desarrollar acciones específicas dirigidas a la población migrante, tales como la protección de las víctimas extranjeras en situación irregular (instrucción 14/2005, de 29 de julio, de la Secretaría de Estado de Seguridad), posibilidad de obtención de autorización de residencia temporal por razones humanitarias, inscripciones en los servicios públicos de empleo de las mujeres víctimas de violencia de género que hayan obtenido autorización de residencia por esta causa, actuaciones para la mejora de la información, etc.

Manifestadas las dificultades y barreras que las mujeres migrantes encuentran en su proceso de integración en el país de destino, es prioritario reflejar las oportunidades que esta migración implica para las sociedades de origen y destino:

En los países de origen la unidad familiar vive una trasformación y acomodación a la nueva realidad, se reestructuran las relaciones intrafamiliares, pudiendo generarse cambios en los roles de género, siendo lo más habitual que otras mujeres como abuelas o hermanas asuman el rol de cuidado que la madre ejerce a distancia.

La mujer es proveedora de recursos a través de las remesas, lo que favorece su empoderamiento e independencia, aunque en ocasiones tenga que afrontar la falta de reconocimiento familiar y social en origen.

En el país de destino por la experiencia vivida han desarrollado un capital humano y una resiliencia que les permite convertirse en agentes de cambio de su entorno por medio de una perspectiva crítica basada en su experiencia.

A pesar de las diferentes dificultades por las que atraviesan, los testimonios que nos hacen llegar reflejan la fuerza y la lucha durante este proceso, por lo que es crucial que se les escuche ya que muestran realmente el proceso que han vivido.

"Construir una vida sola es muy duro, no he tenido apoyo de mi familia; además la inestabilidad y el no saber lo que quieres a veces te hace sentir fracasada". Maura, 20 años, Guinea Ecuatorial

[5] Estadísticas Delegación de Gobierno para la Violencia de Género. http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/victimasMortales/fichaMujeres/pdf/Vmortales_2019_4_12.pdf

"El llegar aquí fue difícil. Tengo el apoyo de una amiga. Estoy mejor que antes. Estoy tranquila y mis hijos también. Mi marido ya no me pega porque no estoy con él. Ahora tengo mucho trabajo que hacer para conseguir una situación buena para mis hijos". Fátima, 34 años, Marruecos

"Antes de venir la segunda vez, el padre de mi hija siempre me decía: 'eres extranjera, no conseguirás nada en España'; esto me causaba miedo. Cuando llegué también encontré a gente que me decía que no podría renovar la residencia. Unos meses no quise hablar con nadie. A veces me desespero. Empecé a sentirme mejor cuando hablé con Elisa. Me empecé a sentir más fuerte. Ahora creo que todo puede llegar a estar bien". Michele, 34 años, R.D. Congo

Consideraciones finales

El proceso migratorio de las mujeres está impregnado de condicionantes de género en todas sus etapas y consecuencias.

La recuperación psicosocial de las mujeres migrantes en situación de vulnerabilidad social es posible y así lo vemos en nuestro trabajo diario con ellas. Cuando se trabaja de forma integral, acompañándolas en su proceso de recuperación y siendo ellas el motor de su propio cambio, consiguen integrarse y estabilizar su vida y obtienen herramientas para poder afrontar posibles problemas que puedan aparecer en su futuro.

Nuestra labor consiste en apoyar el reconocimiento en el ejercicio de sus derechos, así como vindicar a las mujeres migrantes como sobrevivientes, reconociendo sus potencialidades, capacidades y fortalezas para facilitarles el desarrollo de una vida digna en el país de acogida.

Bibliografía

Allison J. Petrozziello, *Género en Marcha. Trabajando el nexo migración-desarrollo desde una perspectiva de género.* ONU Mujeres. 2014.

Cristina Herranz Muelas, Género, Inmigración y Discriminación Múltiple. Un enfoque interseccional de las políticas públicas españolas. RJUAM, n.º 32, 2015-II, pp. 239-247.

Amaia Pérez Orozco, Silvia López Gil. Desigualdades a flor de piel. Cadena de Cuidados. ONU Mujeres. https://www.webislam.com/media/2012/12/55862_desigualdades_big.png

La aportación de los migrantes a la cultura y a la sociedad de acogida

ENRIQUE BARBERO
ACCEM

Resumen

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular debe conformarse como el documento fundamental entre todos los países firmantes (150 en total), que debe servir para encuadrar las políticas migratorias de los distintos países, tanto de los emisores de migrantes como de los receptores.

Las políticas de integración deben enmarcarse dentro del concepto de ciudadanía, deben procurar el bienestar de todos los ciudadanos y es importante que haya una corresponsabilidad en el ámbito estatal, autonómico y local. Los beneficios que produce el hecho migratorio en el empleo, la demografía y la cultura entre otros, deben ser tenidos en cuenta en la gestión de la migración pero debe guardarse un equilibrio entre los mismos para que pueda producirse una verdadera integración.

Palabras clave: Políticas migratorias, integración, corresponsabilidad.

Abstract

The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration must be formed as the fundamental document among all the signatory countries (150 in total), developed in twenty-three objectives and that should serve to frame the migration policies of the different countries, both of the emitters of migrants as of the recipients.

Integration policies must be framed within the concept of citizenship, they must ensure the well-being of all citizens and it is important that there be a joint responsibility at the state, regional and local levels. A utilitarian vision of migration by host countries must be rejected. It is a reality the benefits produced by the migratory fact in employment, demography and culture among others. All of them must be taken into account in the management of migration but a balance must be maintained between them so that true integration can occur.

Key words: Migration policies, integration, joint responsability.

Partimos de una premisa que desde nuestro punto de vista debe regir todo análisis que se pueda hacer del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (en adelante PMM). No nos encontramos ante una norma vinculante de carácter jurídico que supondría que todo país firmante de dicho Pacto estaría ante una obligación de estricto cumplimiento y con un componente sancionador en el caso de que no se cumpliese. El PMM a sensu contrario se trata de una norma no vinculante, lo que para muchos la deja sin la fuerza necesaria que asegure su cumplimiento en cada uno de los 23 objetivos que la componen.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, esa falta de carácter como norma imperativa es lo que dota al PMM de toda la fuerza necesaria puesto que permite, por un lado, que un mayor número de países se pueda sumar al mismo y por otro, y éste es el más importante, supone alejarlo del mundo jurídico para llevarlo al mundo político y del compromiso ideológico. Si traemos aquí otros documentos de estas características en la cúspide de los mismos nos encontraríamos con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que fue adoptada en la tercera Asamblea de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. De los 56 miembros de Naciones Unidas ninguno votó en contra y sólo Sudáfrica, Arabia Saudita y Unión Soviética se abstuvieron. A día de hoy y sin ser ingenuos, pues en muchos países se cometen graves violaciones de los Derechos Humanos, lo que a nadie escapa, es que se trata de una Declaración con plena vigencia en todo el mundo y a través de la cual, no sólo es alegable en muchas instancias, sino que proclama un marco claro en la defensa de los Derechos Humanos.

Evidentemente, en la actualidad, no podemos decir que el PMM tenga la misma fuerza e implantación que la Declaración aludida, pero si nos da una muestra muy clara de lo que supone el compromiso político de los países (a día de hoy tan necesario) y el partir de una base ideológica en defensa de los derechos de los migrantes en todo el mundo que se concreta en los veintitrés objetivos de dicho Pacto.

Han sido 150 países los firmantes del Pacto en la ciudad de Marrakech, coincidiendo con el setenta aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a nadie escapa la comparación anterior, y en palabras de María Fernanda Espinosa, Presidenta de la Asamblea General, “es un momento histórico, porque le estamos poniendo un rostro humano a la migración y porque estableceremos con este pacto un acuerdo y un compromiso para cooperar, intercambiar, aprender unos de otros sobre todas las dimensiones de la migración y los retos que enfrentan los países de origen, destino y tránsito”.

Ahora bien, es responsabilidad de todos los países implementar en sus políticas este pacto, hacer llegar el compromiso a todos los ciudadanos, compaginar la seguridad con unas vías de entrada legales y seguras que terminen con la muerte y el sufrimiento de las personas migrantes, apoyar y fomentar todas las medidas necesarias políticas y económicas en los países emisores de migrantes y refugiados que eviten los desplazamientos masivos de población y que migrar sea una posibilidad en la vida de las personas y no una obligación; y promover po-

líticas de integración que supongan la cohesión social y la interculturalidad en las sociedades de acogida.

Pues bien, en este último punto es en el que vamos a desarrollar nuestro artículo, identificando cuáles deben ser esas medidas que permitan la cohesión social y la integración de migrantes y refugiados en la sociedad de acogida.

La gestión de la emigración

Adentrándonos en el contexto español, a nadie escapa la transformación de nuestro país en el siglo XX, de emisor de migrantes durante la primera mitad del mismo fundamentalmente, a convertirse en país receptor a finales del mismo siglo, especialmente a partir de los años noventa y ya de forma clara durante el siglo XXI.

Esta cuestión ha supuesto un gran esfuerzo toda vez que a nuestros barrios, pueblos y ciudades se incorporan nuevos vecinos de distintas culturas que suponen la gestión específica de la integración para lograr la cohesión social. A ello se une la creación de legislación específica que hasta finales del siglo XX no existía y que dota a las personas de Derechos y Obligaciones y donde en el avance de dicha legislación tanto en migrantes como en refugiados (ahora explicaremos el por qué de la distinción) supone el reconocimiento de su integración en la sociedad de acogida.

Es importante, en estos momentos, distinguir que dentro de la legislación española históricamente hay una distinción muy clara entre aquellas personas que solicitan Protección Internacional para que se les reconozca su condición de refugiado conforme a la Convención de Ginebra de 1951 y las personas que no sufren un motivo de persecución conforme a la citada Convención y que su motivación es económica fundamentalmente pero no sólo pueden ser motivos de estudio, familiares (reagrupación familiar), etc.

En el caso de los solicitantes de protección internacional están amparados no sólo por la Convención sino por las Directivas Comunitarias de obligado cumplimiento y aplicación en España. Todas aquellas personas que solicitan protección en España, a partir de ese momento quedarán protegidas por el principio de “no devolución” hasta que se resuelva su expediente administrativo en la Oficina de Asilo y Refugio (dependiente del Ministerio del Interior) y aquellas que sufran una situación de vulnerabilidad quedarán dentro de los programas de acogida implementados por la administración española y que se ejecutan conjuntamente con las ONG´s especializadas en la materia. La integración de estas personas en la sociedad de acogida comenzará desde que solicitan la protección. En una primera fase y siempre que se den las condiciones de vulnerabilidad a las que se aludía antes, estas personas entrarán en un centro de la administración o de las ONG donde iniciarán un itinerario personalizado de integración en el que tendrán

asesoría jurídica para su expediente de asilo, asistencia psicológica en el caso de que sea necesario, clases de idioma y diferentes talleres dirigidos a su integración en nuestro país, donde comienzan a conocer las claves de la cultura del país de acogida así como los derechos y obligaciones que le asisten. Finalmente, y una vez que obtengan su resolución de la Oficina de Asilo y Refugio, en el caso de ser favorable y se conceda el Estatuto de Refugiado, quedará documentado con la opción de residir y trabajar en España y en el caso de que sea desfavorable, tendrá derecho a recurrir ante la Administración de Justicia y quedará en situación irregular pasados quince días desde su notificación.

Este procedimiento en nada tiene que ver con los/as inmigrantes económicos o de cualquier otra índole que quedan dentro de la Ley de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Dichas personas quedarán dentro de las políticas de integración de las CCAA y entidades locales toda vez que se trata de una competencia transferida desde el Estado a dichos organismos.

En estos momentos, la actual situación que difiere en mucho de la situación de los años noventa y principios de dos mil, hay un número importante de personas extranjeras que solicitan protección internacional cuando llegan a nuestro país. No es este el momento de analizar dichas causas pero hay una cuestión clara que debemos resaltar al respecto. En la actualidad hay una falta de vías legales y seguras (objetivo 12 del PMM) para ingresar a cualquier país de la Unión Europea (política de visados, gestión de contingentes, etc) que hacen que la vía de la protección internacional se convierta en la única forma de poder ingresar y permanecer en los países.

Por tanto, y dicho todo lo anterior, las personas extranjeras llegan a nuestro país en un flujo mixto de solicitantes de protección internacional y migrantes, que una vez realizados una serie de trámites administrativos serán encuadrados en una legislación u otra y que tendrá incluso consecuencias en su forma de integración en España.

Es momento de entender que todos los países que reciben migración deben tener una política de integración clara. Si comparamos a estas personas con la población autóctona, nos encontramos con que estos últimos tienen una red social, que no sólo protege en casos de crisis económica, como la que ha habido en los últimos años en nuestro país, sino que además desde el nacimiento estás incluido en los grupos y redes que van conformando la vida y realización de las personas. Sin embargo, en el caso de las/os migrantes esta circunstancia de partida no se va a producir y tendrá que ser a través del diseño de las políticas de integración como estas personas con sus características y cultura distinta puedan formar parte de la sociedad de acogida y además aportar aquello que traen de sus propios países.

Dentro de nuestro país queremos destacar los Planes Estratégicos de Ciudadanía en Integración 2007-2010 y 2011-2014. Fueron básicos para abordar la integración de los extranjeros en España, el Gobierno tomó la iniciativa en los mismos y fueron aprobados por Consejo de Mi-

nistros, lo cual dotaba, una vez más y como decíamos al principio del documento, de iniciativa política a la gestión de la integración.

Del mismo modo y coincidiendo con estos planes muchas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos desarrollaron planes de integración

Dichos planes enmarcaban la integración social de la inmigración y supusieron que hubiese también un desarrollo autonómico y local que posibilitase la convivencia y cohesión social con cierto éxito.

Es fundamental destacar aquí la inclusión del concepto de ciudadanía. Como hemos dicho anteriormente la gestión de la integración se produce en el nivel autonómico pero sobre todo en lo local, y descendiendo aún más, en los barrios, en la convivencia que se da en los mismos y en evitar el conflicto social. También hemos visto como las personas que llegan de otros países tienen mayores dificultades de integración, si no se da un esfuerzo por parte de la sociedad de acogida facilitando dicho proceso, y este esfuerzo tiene que partir de la propia administración pública destacando los siguientes puntos:

- Tomando la iniciativa política, que se concreta en la gestión de programas que promuevan la convivencia y eviten el conflicto social, la criminalización de los migrantes y la estigmatización de los colectivos.
- Dentro de este punto queremos destacar la importancia de las políticas de vivienda. No trabajar en dichas políticas supone que se concentren poblaciones con menos recursos en las zonas más deprimidas de la ciudad convirtiéndose en guetos donde la conflictividad social suele ser más elevada por la falta de recursos
- Del mismo modo y como consecuencia de lo anterior hay que trabajar en las escuelas de tal forma que la población inmigrante no se concentre en determinados colegios que son estigmatizados por el resto de la sociedad.
- Aumentando las políticas de bienestar social. Aquí debe regir más que nunca el concepto de ciudadanía. Nadie puede dudar del aporte económico, cultural, demográfico, etc. que la migración aporta a los países receptores. Siendo esto así, lo que no puede ocurrir es que la migración se convierta en el fenómeno que entre en conflicto con las personas autóctonas. El Estado de Bienestar Social debe recuperar la fuerza que perdió durante la crisis, no sólo estamos hablando de la parte económica, sino en el reconocimiento de derechos y su garantía. Dichas políticas deben ser el tronco en Europa que garantice la cohesión social. El concepto de ciudadanía debe ser aplicado a todas las personas de un territorio y se debe garantizar por igual el acceso a los bienes y servicios, para ello se debe invertir de una forma más decidida en las políticas sociales tanto a nivel estatal como autonómico y local. Ello supondrá una mejora en la calidad de vida de todos los ciudadanos con independencia

del lugar de donde proceda, lo que supondrá a su vez una mejora en los servicios de los que dispone el territorio y por lo tanto un elemento fundamentalmente integrador.

Empleo, demografía y cultura

Por último, creemos importante traer a colación lo que podríamos llamar el concepto utilitarista de los migrantes por los países receptores.

Para ello vamos a poner en relación tres conceptos con los que se relaciona claramente la migración: empleo, demografía y cultura.

Partimos de un hecho objetivo y que ha sido publicado en distintos medios de comunicación el 18 de diciembre de 2019 a propósito del Día Internacional del Migrante. La población migrante estimada es de 270 millones. Según las cifras de ACNUR el número de personas que se ven obligadas a salir de sus países por diferentes conflictos es de 70,8 millones, la cifra más alta desde la Segunda Guerra Mundial.

Por tanto, tenemos dos hechos objetivos que analizar. El desplazamiento forzoso de las personas que huyen de distintos conflictos y el número de personas que salen de sus países por otros motivos.

En cuanto al desplazamiento forzoso hay un compromiso internacional basado en distintas legislaciones a través del cual se debe dar protección a todas aquellas personas que la necesitan ya sea a través de la llegada a frontera o reasentamiento. En algunos países se está optando, especialmente en los casos de reasentamiento, por la selección de perfiles en función de las necesidades laborales del país. Entendemos que esta no debe ser la forma puesto que las personas con mayor grado de vulnerabilidad quedan siempre fuera de estos procesos. El compromiso hacia las personas que huyen de conflictos o de situaciones de persecución se debe basar fundamentalmente en dos cuestiones: la protección de estas personas y el apoyo de la Comunidad Internacional para promover la resolución de conflictos y lograr las condiciones de vida en esos países.

En cuanto a la migración por motivos económicos o de otra índole que no tienen que ver con desplazamiento forzoso, entendemos que si entran en juego las motivaciones de los países de acogida, sin embargo si nos parece importante establecer una serie de matices al respecto.

En lo que se refiere a aspectos laborales una de las formas de lograr una migración legal, segura y ordenada tal como plantea el PMM es a través de las necesidades de empleo que se tienen en los diferentes países a los que llegan los migrantes. Una vez analizadas estas necesidades se deben lanzar ofertas a otros países para que los migrantes que reúnan los requisitos de la oferta puedan viajar de forma legal y conociendo perfectamente las condiciones culturales,

económicas y políticas en las que se van a desarrollar. Tal y como propone el PMM tales condiciones deben ser tanto responsabilidad de los países que acogen a los migrantes como de los lugares que emiten la migración, pues tienen la obligación de que sus ciudadanos realicen el hecho migratorio en las mejores condiciones posibles, tanto en el viaje como en la posterior integración y en el retorno si se produjese.

Del mismo modo la Comunidad internacional debe ser responsable, de que los países que emiten emigrantes se les apoye tanto política como económicamente para que se produzca el crecimiento de los mismos. Si todas las ofertas que se emiten suponen captar a los profesionales más cualificados ello supondrá la llamada "fuga de cerebros" y por tanto estos países continuarán empobreciéndose, por lo que habrá que buscar el equilibrio que favorezca a ambas partes.

En cuanto a las cuestiones demográficas, es un hecho que en muchos de los países receptores de inmigrantes la pirámide de población está invertida y descendiendo bruscamente. Las políticas de natalidad no son suficientes para cubrir los déficits y mantener el Estado de Bienestar, a ello se une que los recursos de la tierra son limitados y por tanto si es claro que debe ser a través de políticas y gestión de la migración como se debe abordar esta cuestión. Sin embargo, también entendemos que las políticas que quieren frenar el despoblamiento a través de la migración deben hacer un esfuerzo dotando de recursos a las zonas despobladas. Es claro que el despoblamiento en la mayoría de las ocasiones se ha producido por la migración interna toda vez que no se han encontrado las mejores condiciones de vida en la zona (desempleo, falta de servicios, etc) por tanto no parece muy lógico y creemos que sería un esfuerzo baldío intentar la repoblación con inmigrantes en estas zonas si realmente no se las dota de recursos. Eso hará además que la visión de la población autóctona mejore sobre la migración al relacionarse la llegada de los mismos con la puesta en marcha de distintos recursos.

En el plano cultural a nadie debe escapar de la importancia y riqueza que trae cada persona migrante y que pone en relación con la cultura autóctona que encuentra. No debemos extendernos aquí sobre asimilacionismo, multiculturalismo e interculturalidad pero si creemos importante hacer un breve comentario sobre las distintas formas de integración y cuál entendemos que produce mejores efectos.

Una vez dicho todo lo anterior, respecto a las cuestiones de ciudadanía y bienestar social, para lograr la integración de los migrantes entendemos que tanto el modelo asimilacionista como multicultural han fracasado en Europa, no logrando de forma mayoritaria la integración de las personas. Unas veces porque el modelo ha sido forzado (asimilación) sin que realmente haya habido una participación real de los migrantes en la ciudadanía si no era renunciando a todos sus aspectos anteriores; en otros casos porque no se producía la mezcla de las distintas culturas autóctonas y migrantes sino que se compartía únicamente un espacio manteniendo cada uno su cultura propia lo cual ha producido en muchos casos grandes choques culturales especialmente en segundas generaciones.

Creemos que se debe optar por un modelo intercultural, aceptando la diversidad de las sociedades actuales, buscando la interacción entre los distintos grupos de tal forma que se favorezca el mantenimiento de la cultura de origen pero sin imposición entre unas y otras y donde el marco de convivencia y cohesión social venga dado por los Derechos inherentes a todas las personas.

Por ello y en relación de todos los aspectos destacados en cuanto al empleo, la demografía y la cultura deben tenerse todos en cuenta en el diseño de las políticas migratorias y la integración de las personas, buscando el equilibrio entre los mismos y el bienestar de la sociedad.

Bibliografía

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Un modelo para armar. Lorenzo Cachón Rodríguez y María Aysa-Lastra. Editorial hacer.

Joaquín Arango, Ramón Mahía, David Moya y Elena Sánchez-Montijano (dir). Barcelona 2018. Inmigración y asilo, en el centro de la arena política. Anuario CIBOD de la inmigración.

Silvana María Sánchez Nimo (2018): "Refugees Welcome". *Una aproximación al Trabajo Social con refugiados aplicando el modelo de intervención en crisis.* Cuadernos de Trabajo Social. Disponible en: file:///C:/Users/luismanzano/Downloads/53264-Texto%20del%20art%C3%ADculo-121272-2-10-20180201.pdf

Pacto Mundial sobre las Migraciones y ODS: una oportunidad histórica

MAMAHDOU AGNE
Asistente de operaciones, OIM España

Resumen

La migración es uno de los desafíos más importantes que enfrenta el mundo hoy. La firma del Pacto Mundial para la Migración, así como la inclusión de la migración en la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es un evento sin precedentes. Estos compromisos hacen del tema de la migración una prioridad en la agenda internacional, abordar la movilidad humana de manera integral y abandonar los enfoques defensivos. En la misma perspectiva, la inclusión de la migración en la Agenda 2030 reconoce a la migración como una realidad multidimensional de gran importancia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino. La firma del Pacto y la implementación del ODS permiten a las poblaciones migrantes desarrollar su potencial, encontrar oportunidades y enfrentar los desafíos que la migración presenta en el contexto actual.

Palabras clave: Migración, Agenda 2030, realidad multidimensional, retos.

Abstract

Migration is one of the most important challenges the world faces today. The signing of the Global Compact for Migration, as well as the inclusion of migration in the Sustainable Development Goals agenda, is an unprecedentedly important event. These commitments makes the migration topic a priority on the international agenda, to address human mobility in a comprehensive way and to abandon defensive approaches. In the same perspective, the inclusion of migration in Agenda 2030 opens the recognition of considering migration as a multidimensional reality of great importance for the development of origin, transit and destination countries. The signing of the Pact and the implementation of the SDG allow migrant populations to develop their potential, find opportunities and face the challenges that migration presents in the current context.

Key words: Migration, Agenda 2030, Multidimensional reality, Challenges.

Desde hace siglos, la migración ha hecho que las personas caminen dentro de la movilidad internacional hacia otros países para satisfacer sus necesidades humanas y buscar una vida mejor. Esta movilidad humana se presenta hoy en día como uno de los desafíos más importantes a los que se enfrenta la humanidad.

El número de migrantes internacionales ha crecido vertiginosamente durante los últimos quince años: de 173 millones en el año 2000 (un 2,8% de la población mundial), pasó a 222 millones en 2010 (3,2% de la población mundial) y a 272 millones en 2019 según el Informe Mundial de la OIM sobre las Migraciones 2020 (equivalentes al 3,5% de la población mundial.) Diferentes factores, en especial los *push-pull,* así como los medios de comunicación y las redes nacionales, han contribuido a que se alcance esta magnitud.

Es evidente que, en los próximos años, las presiones demográficas, los conflictos, y la incidencia del cambio climático van a provocar mayores migraciones. Las estimaciones sitúan en más de 200 millones el número de migrantes en 2050: lo cual sobrepasará la actual población total de migrantes y representará una cifra diez veces mayor a la de refugiados actuales.

Muchos estudios han descrito la migración internacional como causa y, a la vez, consecuencia, de la globalización. Existe consenso en torno a temas específicos que han generado diálogo y cooperación entre Estados, organismos internacionales y la sociedad civil. Sin embargo, al mismo tiempo, están presentes una serie de condicionamientos que además de poner trabas a la entrada de migrantes y refugiados en los países de acogida, crean obstáculos para la integración laboral y social de los que ya se encuentran allí.

A causa de esta problemática, los gobiernos en el seno de la ONU se han comprometido para la elaboración y firma, a finales de este año, de un Pacto Mundial sobre las Migraciones formalmente adoptado el 19 de diciembre de 2018 en Marrakech. La Agenda 2030 proporciona un marco para tratar y analizar esta relación compleja y dinámica entre migración y desarrollo.

Esto constituye un evento importante sin precedente al nivel internacional. El PMM parte de un proceso ya puesto en marcha desde hace muchos años y culminará en 2016 durante la cumbre mundial sobre migración y desarrollo.

En esta misma perspectiva, la inclusión de la migración en la Agenda 2030 abre el reconocimiento la migración internacional como una realidad multidimensional de gran importancia para el desarrollo de los países de origen, de tránsito y de destino.

En este artículo, proponemos en primer lugar describir los diferentes pasos de intercambios y reflexiones (foros, diálogos y encuentros internacionales), que han conducido a la elaboración del PMM, así como la inclusión de la migración en la agenda de los objetivos del desarrollo sostenible-ODS 2030; en segundo lugar, exponer el cuadro de gobernanza de la migración y de la

promoción de los ODS y en tercer lugar, para finalizar, presentar el seguimiento gestionado a la vez para el Pacto y la Agenda por la OIM para llevar los compromisos a la práctica.

I. Pacto Mundial y ODS con componente migración: una oportunidad histórica

El PMM será un marco unificador para la gobernanza mundial de la migración apoyándose en una serie de principios, compromisos y acuerdos que tendrán como base el conjunto de derechos, necesidades, capacidades y contribuciones de los migrantes.

Buscará explotar los beneficios de la migración tanto para las sociedades de origen y como las de acogida y promover el desarrollo del potencial de los migrantes. A tal efecto, se proporcionará a los Estados un conjunto de principios rectores y herramientas relacionadas para ayudar a gestionar la migración de manera efectiva. Abordará todos los aspectos de la migración internacional: humanitarios, de desarrollo y de DDHH, entre otros.

Por primera vez, la migración ha pasado a formar parte del ámbito principal de políticas de desarrollo mundial. La migración contribuye al desarrollo y el logro de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, especialmente cuando se gestiona adecuadamente. El Pacto Mundial tiene como objetivo capitalizar el potencial de la migración con respecto al logro de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el impacto que tendrá en la migración futura.

1.1. El punto de inflexión: la Declaración de Nueva York

Partiendo de este marco que define lo que será el Pacto, cabe recordar que antes de llegar a este punto se venían desarrollando durante los últimos años une serie de consultas, foros y diálogos a nivel internacional que han recalcado la necesidad imperiosa de considerar el impacto de la migración y del desarrollo al nivel mundial. En estos intercambios, tiene lugar la Declaración de Nueva York (en adelante, DNY)

En la DNY de septiembre de 2016, los Estados Miembros de la ONU se comprometieron “a iniciar en 2016 un proceso de negociaciones intergubernamentales que culminará con la aprobación de un Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular en una conferencia intergubernamental que habría de celebrarse en 2018”. El objetivo del Diálogo de Alto Nivel consiste en examinar los aspectos multidimensionales de la migración internacional y el desarrollo a fin de determinar los medios adecuados para aprovechar al máximo sus ventajas y reducir al mínimo sus posibles efectos negativos

Con anterioridad y en la misma óptica de búsquedas de consenso y coordinación sobre la migración y el desarrollo, se puede citar la Iniciativa de Berna en 2001 como proceso de debate sobre la elaboración del PMM. Este proceso consultivo y de carácter no vinculante tenía por ob-

jeto fomentar la cooperación entre los EM mediante la planificación y la gestión de una movilidad humana y ordenada.

Desde 2006, las Naciones Unidas han doblado los esfuerzos para mejorar la cooperación internacional en migración y desarrollo. Se organizó el primer Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo celebrado en 2006, como primera reunión de alto nivel de la AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas) dedicada a las cuestiones abordadas.

El ex Secretario General de la ONU, Kofi Annan, recalcando la importancia de la reunión, proclamaba que "*Cada uno de nosotros tiene una pieza del rompecabezas de la migración, pero ninguno tiene el plano completo. Es hora de empezar a juntar las piezas durante el dialogo*".

1.2. Otros marcos de diálogo sobre migración y desarrollo

Durante el Diálogo de Alto Nivel en septiembre de 2006, fue creado el Foro Mundial para la Migración y el Desarrollo (FMMD) a propuesta del Secretario General de las Naciones Unidas.

El otro marco importante que conlleva las reflexiones e intercambios sobre la migración y desarrollo de organizaciones e instituciones gestionado por la OIM es el Diálogo Internacional sobre la Migración**.** Es el principal foro de la OIM para propiciar deliberaciones sobre políticas migratorias, así como analizar cuestiones vigentes y de actualidad en materia de gobernanza migratoria y para intercambiar experiencias, perspectivas normativas y prácticas efectivas.

Creado en 2001 y enraizado en la Constitución y en el documento de Estrategia de la OIM, dicho Diálogo está abierto a Estados Miembros y Observadores de la OIM, así como a organizaciones internacionales y no gubernamentales, a personas migrantes y a representantes de los medios de comunicación, del mundo académico o del sector privado.

Hay que subrayar que el Pacto Mundial hace referencia a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. En septiembre de 2015, líderes mundiales se comprometieron con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).

1.3 Los ODS y el marco de la Gobernanza migratoria

Por primera vez, la migración ha pasado a formar parte del ámbito principal de políticas de desarrollo mundial y requiere de los actores respuestas coherentes y completas.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible consistente en un conjunto de 17 objetivos y 169 Metas complementarias. La formulación se realizó por medio de un proceso participativo y de partes interesadas que fueron los Estados, la sociedad civil y otros actores.

La referencia central a la migración se inscribe en la Meta 10.7 del Objetivo *"Reducir la desigualdad en los países y entre ellos*", que insta a *"Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas".* Muchos otros objetivos hacen también referencia directa a la migración, mientras que para otros la migración es un asunto intersectorial que debe tenerse en cuenta.

La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, bajo la aspiración de "*no dejar a nadie atrás",* incluye a la migración como parte integral de las acciones para reducir las desigualdades y erradicar la pobreza. Los ODS incluyen metas específicas asociadas a la migración, tales como:

– La protección de los trabajadores migrantes es destacada en el Objetivo 8 sobre el crecimiento económico y el trabajo decente, y la situación migratoria es mencionada específicamente como factor de desagregación en el seguimiento y evaluación del Objetivo 17.

– Entre todas las metas, la meta 10.7 de los ODS es el elemento principal relativo a la migración en la Agenda 2030. La referencia central a la migración se inscribe en la Meta 10.7 del Objetivo "Reducir la desigualdad en los países y entre ellos", que insta a "Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas", y por lo tanto abarca todos los aspectos de la migración.

En esta meta, cada Estado miembro se compromete a una cooperación internacional fortalecida para facilitar las migraciones ordenadas, seguras, regulares y responsables.

– Por otra parte, en el párrafo 29 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se reconoce expresamente la contribución positiva de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible, así como el hecho de que la migración internacional sea una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino; lo cual exige respuestas coherentes. La implementación de los ODS proporciona una oportunidad para proteger y empoderar a las poblaciones en movimiento, que les permita desarrollar su potencial de desarrollo y beneficiar a las personas, las comunidades y los países.

II. Cuadro de gobernanza de la migración y promoción de la Agenda 2030

La gobernanza global no es un gobierno mundial por encima del modelo tradicional de los Estados, sino que trata del establecimiento de compromisos y acuerdos que cumplan con los objetivos planteados. El término define la gestión de las relaciones entre los Estados. En el contexto actual, aparece una nueva visión basada en la fuerza que ha seguido cobrando la globalización, lo cual inclina hacia la transferencia al nivel global de los instrumentos reguladores que han perdido su eficacia a nivel nacional o regional.

De cara a aprovechar esta novedosa visión, la OIM puso en marcha un marco de gobernanza de la migración (bajo las siglas MIGOF), apoyado en tres pilares: la adhesión a las normas internacionales y la garantía de los derechos de los migrantes, la implicación de actores, y el desarrollo de un partenariado sólido al nivel estatal.

2.1. Adhesión a normas internacionales y garantías derechos migrantes

En palabras del Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, "Estamos aprendiendo a poner la migración al servicio del desarrollo, también tenemos que aprender cómo proteger los derechos de los migrantes"[1].

Es cierto que los Estados tienen discreccionalidad soberana para determinar qué extranjeros pueden entrar y permanecer en sus territorios. De conformidad con las disposiciones del derecho internacional, no obstante, este derecho no es absoluto. Los Estados deben garantizar, al mismo tiempo, que se reconozcan y respeten los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familias. Es en esta perspectiva que se elaboró la Convención de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 18 de diciembre de 1990.

Una década después de la entrada en vigor de este instrumento jurídico, ningún país del norte o de destino lo ha ratificado. La Convención pretende proteger, a través del Derecho, al individuo en su doble estatus de migrante y trabajador. Poner obstáculos a la migración en las llegadas o más adelante, o bien imponer restricciones excesivas en el ámbito laboral, significa para los países de acogida fomentar involuntariamente la inmigración ilegal.

En el actual contexto de crisis, en algunos países europeos se están desarrollando actitudes y comportamientos de rechazo hacia migrantes y refugiados. Es imprescindible luchar contra esta corriente xenófoba y abogar, con la máxima determinación, por la libertad de emigrar como derecho primordial consagrado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

2.2. Implicación de los actores

La participación de las múltiples partes interesadas en el desarrollo y en la construcción de un consenso sólido para el PMM garantizarían que todos los interesados se apropien de los resultados.

Se trata también de crear alianzas intersectoriales fuertes. Es necesario un enfoque gubernamental integral y habrá que fortalecer las alianzas entre el sector privado y público e involucrar activamente a las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones de migrantes, así como a las comunidades transnacionales.

[1] Intervención de Ban Ki-moon en el Foro Global sobre Migración y Desarrollo, Bruselas, julio de 2007

Esto último es lo que subraya, con pertinencia, el Director General de la OIM cuando afirma que: *"Hay que tener presentes a todos los actores y contar con su participación: ello incluye a los gobiernos nacionales y locales, los múltiples ministerios, la sociedad civil, el sector privado, las organizaciones de migrantes y la diáspora, el mundo académico, los medios de comunicación, etc."* La formulación de los Objetivos del Desarrollo Sostenible se hizo por medio de un proceso participativo que incluyó a todos los actores instituciones, estatales y de la sociedad civil.

2.3 Alianzas Estatales y Cooperación internacional

Uno de los desafíos del PMM será conciliar los intereses de los países (de origen y destino) en la política y la gobernanza migratoria. Con este fin, el Pacto debería estimular fuertes alianzas interestatales sobre migración, bajo la premisa de que la migración debería ser considerada mutuamente beneficiosa tanto para el país de origen como para el país de acogida.

En esta misma óptica, la inclusión de la migración en los ODS permite también ayudar a desplazar el foco de la agenda de migración y desarrollo (M&D) de centrarse únicamente en cómo los migrantes pueden contribuir en el desarrollo de los países de origen hacia una visión más holística que reconozca la migración como la realidad multidimensional que es y la contribución positiva en los resultados del desarrollo. El objetivo es por consecuencia no limitar la migración, en la medida en que los migrantes logran sus deseos de desarrollo y que su movilidad se convierte en un derecho respetado.

Al subrayar la importancia del llamamiento en la promoción del desarrollo, la Agenda 2030 reconoce que los problemas sólo se resolverán de manera eficaz y efectiva si se adopta un enfoque holístico. Con este fin, los ODS instan a lograr una asociación mundial para el desarrollo en el que los países desempeñan un papel activo. Dada la naturaleza multidisciplinaria de los Objetivos y su aplicabilidad a todos los países, hacerlos realidad requerirá una fuerte y proactiva colaboración de las múltiples partes interesadas, mediante la participación de una amplia gama de actores en todos los aspectos de la implementación.

Para la puesta en marcha de las disposiciones, recomendaciones y compromisos elaborados y aceptados por el conjunto de las partes implicadas en el Pacto, hace falta un procedimiento evaluativo de seguimiento y control de los compromisos y normas consentidos entre los diferentes actores implicados, para que todos los compromisos y normas sean efectivos. Este seguimiento abarca también el monitoreo de las metas específicas asociadas a la migración con los ODS.

III. Seguimiento y aplicación de los compromisos

Para la puesta en marcha de las disposiciones, recomendaciones y compromisos elaborados y aceptados por el conjunto de las partes implicadas en el Pacto, hace falta un procedimiento

evaluativo, de seguimiento y control de los compromisos y normas consentidos entre los diferentes actores implicados para que todos los compromisos y normas sean efectivos.

Este seguimiento abarca también el monitoreo de las metas específicas asociadas a la migración con los ODS. En la DNY, se solicita al Secretario General que garantice que los progresos realizados por los EM y la ONU en la aplicación de los compromisos contraídos en la reunión de alto nivel celebrada sean objeto de evaluaciones periódicas ante la AGNU en relación, según proceda, con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Para avanzar era necesario definir un marco para el seguimiento.

3.1. Marco de seguimiento OIM para el Pacto

Había que definir también un conjunto de compromisos prácticos y viables, articulado dentro de un marco multilateral basado en los DDHH con unos mecanismos y vías para llevarlos a la práctica. Debería existir un marco para el seguimiento. Los mecanismos de cooperación a nivel internacional, regional y nacional entre los EM de origen y de destino que implican a la sociedad civil, al sector privado y a otros actores debían ofrecer elementos esenciales para medir los progresos alcanzados.

En su presentación del 20 de septiembre de 2017, la OIM propuso asimismo un marco para el seguimiento y la revisión del PMM en el que un foro intergubernamental de carácter inclusivo y transparente, con sede en Ginebra, se encargaría de llevar a cabo exámenes periódicos de los progresos registrados en relación con los compromisos del Pacto. Este mecanismo de seguimiento de la OIM aprovechará los sistemas y mecanismos existentes.

3.2. Propuesta de seguimiento de la Agenda 2030

En la Agenda 2030 del desarrollo sostenible, los Estados se comprometen a garantizar que se entregue a tiempo y se desarrolle, a través de una inversión adecuada, la aplicación de otros marcos existentes para dar más peso al Pacto Mundial para facilitar una migración segura, ordenada y regular.

La OIM como Agencia de Naciones Unidas para la Migración está siguiendo y monitoreando las metas específicas asociadas a la migración de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS)

Los desafíos de medir el progreso hacia los ODS en materia de migración tienen dimensiones tanto cualitativas como cuantitativas: garantizar que haya un marco de políticas que conduzca a una migración segura, ordenada y regular, verificar que las medidas y metodologías existentes sean adecuadas; generar nuevas fuentes de datos desagregados y toda característica pertinente para los contextos nacionales. En este proceso, se utilizan herramientas como el Marco de la Gobernanza de la Migración (MIGOF) aprobado por el Consejo de la OIM en 2015.

Para cumplir con estos compromisos, se recomienda entre otras sugerencias la puesta en marcha de las siguientes acciones:

a) Fomentar la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Programa de Acción de Addis Abeba, del Acuerdo de Paris, así como del marco de Sendai para la reducción de los riesgos de catástrofes (2015-2030)

b) Invertir en programas que permitan a los estados alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible más rápido, a fin de eliminar los factores negativos y los problemas estructurales que empujan a las personas a abandonar su país de origen, lo que implica principalmente erradicación de la pobreza, seguridad alimentaria, educación, crecimiento económico inclusivo, desarrollo de infraestructura, desarrollo urbano y rural, creación de empleo, trabajo decente, igualdad de género.

Conclusión

Los flujos migratorios son una dimensión importante de la globalización y es probable que se sigan intensificando en los próximos años. Esta movilidad humana nace como consecuencia de una demanda de mejores condiciones de vida. La globalización ha tenido un fuerte efecto en la movilidad humana, creando nuevos frentes y formas de desplazamiento que han favorecido a las personas durante el trayecto, por lo que es necesario que los Estados ejecuten políticas migratorias planificadas y bien coordinadas para la protección de los migrantes.

El Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular presenta un enfoque sin precedentes para la gobernanza de la migración a nivel global. A este respecto, el PMM ofrece a la comunidad internacional la oportunidad de abandonar los enfoques defensivos, considerar un futuro común en el que la migración sea, como su propio nombre indica, “segura, ordenada y regular”, y definir los pasos para incorporar esta visión a fin de promover el desarrollo sostenible y garantizar que la migración contribuya positivamente a ello.

La conexión migración-ODS va más allá de la implementación de políticas de migración e implica la integración de la migración en los diferentes ámbitos de la gobernanza mundial. Al fortalecer la coherencia entre las agendas de Migración y Desarrollo, las políticas de migración pueden mejorar los resultados de desarrollo, y las políticas de desarrollo pueden mejorar los resultados de la migración**.** La Agenda 2030 respalda esta visión holística de la migración y los ODS podrían sin duda ayudar a hacer efectiva la gobernanza de la migración y de la cooperación a nivel local, regional, nacional y global.

Abreviaturas utilizadas

AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
DDHH	Derechos humanos
DNY	Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes
EM	Estado miembro
FMMD	Foro Mundial para la Migración y el Desarrollo
MIGOF	Marco de Gobernanza Migración
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PMM	Pacto Mundial sobre las Migraciones
UE	Unión Europea

Bibliografía

N.U (2016) Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, versión española -publicada el 15 de septiembre de 2016

OIM (2017) Diálogo Internacional sobre migración -nº 27 versión española

N.U (2018) Draft Zero, Global Compact for safe, orderly and regular migration

(CICR)Comité International de la Croix Rouge commentaire sur le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières.

(OCDE 2016) Perspectives on global Development 2017: International Migration in a Shifting World

Maria Jesus Herrera (2017) La gestión de la movilidad humana: el Pacto Mundial sobre Migración desde la perspectiva de la OIM TSN nº 4, Julio-diciembre de 2017

http://geopolis.francetvinfo.fr/maroc-nouvelle-campagne-de-regularisation-de-migrants-subsahariens-184463

OIM – (2018) la migración en la Agenda 2030 –Guía `para profesionales

OIM-ONU Migraciones (2019) Informe sobre las Migraciones en el mundo 2020

https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-elmundo-2020

DEPARTAMENTO DE COMUNICACIÓN
Movimiento por la Paz –MPDL–

NACIONAL

El Movimiento por la Paz –MPDL– lanza la campaña 'Sahel Vivo'

A través del eslogan 'Sahel Vivo' la ONG quiere visibilizar los esfuerzos de muchas personas, especialmente mujeres y jóvenes, frente a la grave situación de crisis económica, social y alimentaria que atraviesa la zona del Sahel.

Con esta campaña quieren mostrar todas aquellas realidades existentes en el Sahel, habitualmente silenciadas o invisibilizadas, que ponen de manifiesto las capacidades de resistencia, desarrollo y progreso que se mantienen en muchos sectores de la sociedad, a pesar de las infinitas dificultades a las que se enfrentan.

Romper con algunos de los estereotipos que perduran sobre el continente africano, fruto de la mirada complaciente y simplificadora tradicional de occidente.

Entender a estas personas, no como vulnerables sino como población que ha sido vulnerabilizada. Personas que muestran ser resilientes y originales a la hora de generar proyectos e ideas, acercándose a la tierra de una manera natural y solidaria.

#SahelVivo

Encuentro de voluntariado 'Realidades en transformación'

Con motivo del Día Internacional de las Personas Voluntarias, el 11 de diciembre, el Movimiento por la Paz –MPDL– organizó el "Encuentro de Voluntariado: Construyendo realidades en transformación" en Espacio Ecooo, de Madrid.

En el Movimiento por la Paz –MPDL– se considera al voluntariado un elemento vital de la participación ciudadana, que conecta la sociedad civil con las entidades sociales. Detrás de esta figura hay muchas personas que han decidido actuar para crear un mundo más humano, donde las relaciones de igualdad se hagan visibles desde la naturalidad del intercambio y el aprendizaje mutuo.

El programa consistió en una Mesa redonda con reflexiones sobre la transformación social desde el voluntariado. Participaron cuatro personas voluntarias de distintas entidades sociales que consideraron su actividad desde el voluntariado, la justicia social, la ciudadanía activa y los retos actuales de las entidades sociales.

Posteriormente se realizó la entrega de premios del I Concurso Estatal de Fotografía "Realidades en transformación" y la presentación de las fotografías finalistas por parte de los y las autoras. El concurso fue organizado por el Movimiento por la Paz con la colaboración de la Plataforma de Entidades de Voluntariado de la Comunidad de Madrid (FEVOCAM).

Para finalizar tuvo lugar el concierto del grupo madrileño Ombligo, que fusiona diversos estilos entre los que están el Jazz Gypsy, jazz, balkan, boleros y ritmos latinos.

#VoluntariadoMPDL #RealidadesEnTransformación

25N: Ni un paso atrás

Con ocasión del 25N, Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, el Movimiento por la Paz –MPDL– reclamó la lucha conjunta de la sociedad contra toda forma de violencia machista: violencias que asesinan, violan y lastran las vidas de la mitad de la población

del planeta. Ni un paso atrás en derechos. Ni un paso atrás en la lucha contra las violencias machistas.

Las violencias machistas son mecanismos instaurados en nuestras sociedades y culturas que imponen una serie de roles desiguales para las mujeres por el mero hecho de serlo. Las violencias machistas son físicas, sexuales, psicológicas, económicas, culturales, institucionales… en definitiva, estructurales.

Las ideas patriarcales instauradas en las sociedades se adaptan al paso de los tiempos, insertándose en los nuevos modos de socialización, perpetuando y normalizando las desigualdades entre mujeres y hombres. Vivimos tiempos convulsos que llevan a la esfera pública mensajes y valores machistas que ya creíamos superados y que como sociedades no podemos tolerar.

Porque ser violada, asesinada, maltratada, acosada, mutilada, forzada a casarse, ser víctima de trata, ser privada de libertad para decidir, ser utilizada como un objeto, ser perseguida al volver a casa… siempre es ella, nosotras, somos todas, las que sufrimos estas vulneraciones de los Derechos Humanos más fundamentales, las que vivimos con miedo, las que vemos nuestras vidas limitadas.

Ni un paso atrás en derechos

El Movimiento por la Paz –MPDL– trabaja por los derechos de las mujeres y la eliminación de toda forma de violencia machista en España y en los 11 países en los que actúa. Y este año, más que nunca, volvió a gritar “Ni un paso atrás”. Ni un paso atrás en la lucha contra las violencias machistas que vulneran a la mitad de la población del planeta. Ni un paso atrás en derechos. Porque, no cesarán de repetirlo, sin nosotras no habrá Paz.

#SinNosotrasNoHabráPaz

Presentación del nº 132 de Tiempo de Paz

El 4 de noviembre presentamos el número 132 de Tiempo de Paz, Desafíos de la Agenda 2030, en la Sede del Consejo General de la Abogacía Española en Madrid. En el acto intervinieron Cristina Gallach, Alta Comisionada para la Agenda 2030, Francisca Sauquillo, Presidenta del Movimiento por la Paz –MPDL–, y Carlos Fernández Liesa, Director de Tiempo de Paz, para abordar la situación actual y retos de futuro de la Agenda 2030.

Curso 'Mujeres afrontando violencias de género'

Sesión destinada a personas voluntarias de las entidades sociales de la Comunidad de Madrid. El Área de Mujer del Movimiento por la Paz –MPDL– abordó las diferentes realidades de las mujeres que viven y afrontan violencias de género a través de dos miradas: la perspectiva psicosocial y la legal.

Las psicólogas del Área de Mujer del Movimiento por la Paz –MPDL– trataron los diversos factores psicológicos, emocionales y sociales, así como el modelo de trabajo para el fortalecimiento de las capacidades y cualidades de mujeres que viven o han vivido violencias de género. Además, las abogadas mostraron el marco legal con un enfoque de derechos, los factores de vulnerabilidad y las medidas de protección integral y procedimientos jurídico de abordaje y denuncia.

#VoluntariadoMPDL #SinNosotrasNoHabráPaz

INTERNACIONAL

El Movimiento por la Paz –MPDL– en Guatemala presentó el informe 'Defensoras: Yo defiendo, yo promuevo, yo protejo, yo exijo'

En Guatemala, en los dos últimos años se ha intensificado progresivamente un visible retroceso en materia de Derechos Humanos y el predominio de una cultura violenta en la resolución de conflictos, que afecta especialmente la labor de las y los defensores de Derechos Humanos.

Las principales causas que generan esta problemática son:

1.- La criminalización de la protesta social y la existencia de altos niveles de desinformación o sesgo informativo, mayoritariamente por los medios de comunicación masivos; estigmatización de la labor de las y los defensores y unos niveles muy altos de discriminación de la población indígena;

2.- Por ello, existe un uso excesivo del derecho penal en las acusaciones de acciones de protesta social por parte de los y las defensoras de Derechos Humanos, que en ocasiones llevan años encarcelados a la espera de juicio;

3.- Debilidad y desarticulación del movimiento social a favor de la defensa de los Derechos Humanos, derivado del escaso acceso a los mecanismos de (auto) protección, escasos conocimientos de los procesos institucionales y de procesos de incidencia desde la sociedad civil.

4.-Presencia de actores externos que interfieren en la vida comunitaria generando conflictos y haciendo uso de la violencia, derivado directamente de políticas de desarrollo mal orientadas y una clara proliferación de las multinacionales e instalación de megaproyectos, sin respetar la consulta previa, dialogada y consensuada de los pueblos.

5.- Sociedad patriarcal que deriva en baja participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones;

6.-Existe una respuesta institucional débil e insuficiente ante los ataques a defensoras y defensores, por un escaso conocimiento de su exigencia y cumplimiento con una ineficaz auditoria social, además de contar con un deficiente sistema de justicia y seguridad que conlleva corrupción política e impunidad. Todos los factores aquí descritos derivan en una sociedad atemorizada y preocupada por su supervivencia diaria, y sin mecanismos para la exigibilidad de sus Derechos Humanos.

Informe completo en: www.mpdl.org

Revista de Revistas

TAMER AL NAJJAR TRUJILLO
Universitat Jaume I, Castelló

EL PACTO MUNDIAL PARA LA EMIGRACIÓN

Canelón Silva, A. R. y Almansa Martínez, A. (2018). "Migración: retos y oportunidades desde la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)", *RETOS. Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, vol. 8, no. 16, pp. 109-120. Edita: Universidad Politécnica Salesiana.

Disponible en: http://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1390-86182018000300109

Resumen: "A tenor del creciente consenso en torno a que una agenda para el desarrollo después de 2015 demanda el abordaje de la migración internacional contemporánea con el ánimo de reducir la pobreza y la desigualdad, a la par que combatir la discriminación, la exclusión y la marginalización, se describe, de modo sucinto, cómo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), enmarcados en la Agenda 2030, visibilizan e incluyen a las migraciones y el refugio como temas de discusión. Para ello, se parte de una revisión documental en torno a las bases normativas y conceptuales que sustentan la relación entre la migración y el desarrollo, brindando luego un breve estatus de la situación migratoria en Iberoamérica con foco en América Latina y el Caribe –particularmente el caso de Venezuela y el éxodo por el que atraviesa en la actualidad como producto de la contracción económica, la crisis humanitaria y la conflictividad político-social–, para finalizar con una reflexión en torno a los actores convocados a hacer parte de este esfuerzo y las acciones que pueden desplegar de cara a aminorar la «migración involuntaria a gran escala» provocada por «conflictos, desastres o por motivos ambientales o económicos», la cual figura dentro de los 10 principales riesgos mundiales contemplados de manera reiterada en los informes publicados por el Foro Económico Mundial entre 2016 y 2018".

de la Pinta, S. (2019). "Culturas políticas asociativas en los contextos migratorios: Liderazgo, saberes y espacio público en la construcción de estrategias de acción colectiva", *Tendencias Sociales. Revista de Sociología*, no. 3, pp. 188-212. Edita: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6784613

Resumen: "Este artículo analiza los marcos de la acción colectiva vinculados a la capacidad de agencia dentro de las realidades transnacionales; entendiendo como marcos de acción colectiva los «conjuntos de creencias y significados orientados a la acción, que inspiran y legitiman las actividades y campañas de un movimiento social» (Snow and Benford, 2000: 614). Para ello, hemos centrado nuestra atención en el tejido asociativo en los contextos migratorios y su discurso público, en un periodo de crisis económica y social para España. A través de nuestro análisis, llegamos a la conclusión de que, al igual que en otros nuevos movimientos sociales y grupos de presión asociativos, los espacios de interlocución, los recursos cognitivos y la acción comunicativa adquieren un papel protagonista para la intervención en el espacio público, dentro de un movimiento asociativo que evidencia la actual descentralización del sujeto político (Mouffe, 1999: 31-32). Asimismo, se presenta una serie de bases conceptuales y teóricas sobre la conveniencia de la aproximación a la acción colectiva desde los marcos de «la capacidad de agencia» en el estudio de las diferentes formas de configuración y expresión de las culturas políticas asociativas".

Díaz-Jiménez, R. M., de la Fuente Robles, Y. M. y Muñoz Moreno, R. (2019). "Migraciones y diversidad funcional: la realidad invisible de las mujeres", *Collectivus: revista de ciencias sociales*, vol. 6, no. 1, pp. 61-82. Edita: Universidad del Atlántico.

Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6867097

Resumen: "Ante la invisibilidad de la diversidad funcional en los estudios migratorios y el tímido interés de las migraciones en los estudios sobre discapacidad, este trabajo tiene como objeto hacer visible la diversidad funcional, especialmente a las mujeres con diversidad funcional en los procesos migratorios. A partir del análisis del material bibliográfico se explora la producción científica sobre las mujeres con discapacidad migrantes mediante una revisión sistematizada del fenómeno. Se perfila cierta tipología de personas que interactúan con la discapacidad y la migración: personas con discapacidad que realizan la migración; personas adultas que han accedido a la situación de discapacidad después del proceso migratorio o asociado al mismo y menores que acompañados por sus familias migran para buscar mejores sistemas de protección social que apoyen su discapacidad".

Diouf Dioh, L. A. (2019). “Europa debe ser una malla de protección, no una valla de rechazo”, *Temas para el debate*, no. 290, pp. 31-32. Edita: Fundación Sistema.

Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6739839

Resumen: “El derecho de asilo no es una frivolidad de los progresistas. Europa debe reconocer que es necesario dar una solución jurídica a las múltiples amenazas que sufren millones de personas procedentes de países en conflicto donde no se respetan los derechos humanos o donde la pobreza extrema es estructural. Las razones por las que miles de jóvenes africanos emprenden el camino de la emigración son variadas. Europa tiene el deber de trabajar de forma coordinada con otros actores para que el sistema sea una malla de protección ordenada y no una valla de rechazo”.

Foresti, M. (2019). “Un pacto por el que merece la pena luchar”, *Política exterior*, vol. 33, no. 187, pp. 8-15. Edita: Estudios de Política Exterior.

Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6766124

Resumen: “El Pacto Mundial para la Migración va de la mano de la Agenda 2030 con el objetivo de que la movilidad humana contribuya al desarrollo.

El 19 de diciembre de 2018, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM, por sus siglas en inglés). Tras meses de negociaciones difíciles, con muchas controversias en los últimos meses y la amenaza de varios Estados miembros de abandonar el proceso, 152 Estados votaron a favor, cinco en contra y 12 se abstuvieron.

¿Mereció la pena todo ello? La prominencia política del GCM no debe ser subestimada, y el Pacto Mundial presenta una oportunidad sin precedentes para que los actores políticos tomen acciones colectivas, particularmente para garantizar que la movilidad humana global contribuya al desarrollo sostenible.

El GCM es el primer acuerdo internacional acordado para gestionar mejor la movilidad humana a nivel global. Es un acuerdo no vinculante que especifica 23 objetivos y compromisos en varias dimensiones de la gobernanza y gestión de la migración. Está basado en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, adoptada por los Estados miembros en la Asamblea General de la ONU en 2016 como respuesta a la llamada “crisis de los refugiados” de 2015”.

Hugo Lopez, M. (2018). “El deseo de emigrar en áfrica subsahariana”, *Anuario CIDOB de la Inmigración*, pp. 64-77. Edita: Fundación CIDOB.

Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6739782

Resumen: "Una gran parte de los adultos de Ghana, Kenya, Nigeria, Senegal, Sudáfrica y Tanzania desearía marcharse de sus países de origen, según una serie de encuestas nacionales realizadas en 2017 por el Pew Research Center. Muchos de los encuestados manifestaron su deseo de marcharse en el plazo de los próximos cinco años; sus principales destinos de preferencia son Europa y los Estados Unidos. Los posibles factores que les impulsan a ello son: la demografía, la economía, la inestabilidad política, las condiciones y expectativas de sus países, los conflictos o la política migratoria en el resto del mundo. En consecuencia, África Subsahariana va camino de convertirse en una de las principales fuentes de emigración del mundo en las próximas décadas, aunque no existe la certeza de que estos migrantes potenciales lleguen a salir de África, o incluso de sus localidades".

Juste Ruiz, J. (2019). "El Derecho internacional de las migraciones: entre la crisis y la renovación", *Anuario español de derecho internacional*, no. 35, pp. 535-551. Edita: Universidad de Navarra.

Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6908531

Resumen: "El régimen internacional de las migraciones actualmente vigente resulta manifiestamente insuficiente para la regulación y gobernanza de los flujos migratorios. La colisión irreductible entre el derecho de las personas a salir de su país y el derecho de los Estados a rechazar la admisión de los migrantes en su territorio ha llevado, en la práctica, a un círculo vicioso cuyos resultados son el aumento de la emigración irregular y la multiplicación de situaciones dramáticas que hieren los sentimientos humanitarios. A la vista de esta situación, las Naciones Unidas han auspiciado la adopción en enero de 2019 de sendos instrumentos que tratan de establecer un nuevo marco para la cooperación internacional en la materia: el Pacto Mundial sobre los Refugiados y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Pero los instrumentos adoptados no han logrado un consenso general que permita prever una pronta solución de los problemas pendientes".

Parella, S., Petroff, A., Speroni, T., y Piqueras, C. (2019). "Sufrimiento social y migraciones de retorno: una propuesta conceptual", *Apuntes*, vol. 46, no. 84, pp. 37-64. Edita: Universidad del Pacífico.

Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6938305

Resumen: "El artículo pone de relieve cómo el sufrimiento social, concebido como manifestación de la opresión social y la injusticia incorporada en el individuo, posee atributos que atraviesan las distintas etapas del retorno migratorio, etapas que se encuentran marcadas por procesos transnacionales y multilocales. A tal efecto, el Modelo VIA –compuesto por los ejes analíti-

cos de vulnerabilidad, incertidumbre y asistencia– permite describir, interpretar y analizar el sufrimiento social durante el proceso de retorno desde un análisis multinivel que conecta las percepciones y experiencias de los actores con inequidades estructurales".

Pasichnyk, N. (2019). "Los efectos económicos de la emigración sobre el mercado laboral en el país de origen: una revisión teórica", *Revista Atlántica de Economía*, vol. 2, no. 2. Edita: Colegio de Economistas de A Coruña.

Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7093234

Resumen: "Desde que apareció y se difundió el fenómeno de la migración siempre ha sido y es objeto de investigaciones, debates y contradicciones continuas en el área de economía. Este trabajo se centra en la revisión de los efectos económicos de la emigración sobre los salarios de los no - migrantes en el país de origen desde el punto de vista teórico. El método se basa en la revisión de la literatura. La principal aportación de este trabajo es proporcionar reflexiones generales sobre el análisis teórico y empírico del impacto de la emigración sobre los mercados laborales. En términos generales, podemos concluir que la investigación del impacto de la emigración sobre el mercado laboral no adquirió el mismo interés y no ha sido desarrollada y profundizada de la misma manera que la investigación del impacto de la inmigración. Además, son escasos los trabajos econométricos y empíricos del tema".

Pérez Arévalo, M. A., Arguello Núñez, L. y Figueredo Sánchez, L. (2019). "Condiciones socio económicas como factor de emigración rural: un análisis en la zona norte de la provincia de los Ríos-Ecuador", *Olimpia*, vol. 16, no. 53, pp. 116-135. Edita: Universidad de Granma.

Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7007071

Resumen: "Uno de los problemas sociales que se han investigado desde hace muchas décadas son las migraciones. Pero las rurales y en particular de la zona norte de la provincia de Los Ríos-Ecuador, no han sido frecuentemente estudiadas, por lo que hacer un análisis al respecto permitirá conocer las causas para que este fenómeno se siga produciendo en esta parte de la provincia. El objetivo de este trabajo es analizar la situación socio-económica de los hogares de emigrantes rurales de la zona en mención y examinar los determinantes que provocaron la salida de sus hogares en busca de mejores días en ciudades grandes al interior del país o en otros estados. Para esta tarea se utilizaron los métodos analítico, deductivo e inductivo, en base a una investigación de tipo explicativa, utilizando una encuesta a los hogares rurales de los emigrantes de 5 cantones como son: Buena Fe, Mocahce, Quevedo, Quinsaloma y Valencia, lo que le hace una investigación cuantitativa, además de cualitativa por los datos proporcionados por otros autores e instituciones que se dedican a la generación de estadísticas. Entre las conclusio-

nes más importantes destacan que han emigrado por optimizar sus ingresos con trabajos de mayor remuneración, y que han mejorado sus condiciones de vida gracias a la situación del país y a las remesas recibidas por los emigrantes".

Pérez-Gañan, R. y Moreno, G. (2018). "La emigración académica España-Ecuador durante el período de recesión económica: ¿una geoestrategia de supervivencia de docentes e investigadores españoles?, *Revista iberoamericana de estudios de desarrollo*, vol. 7, no. 1, pp. 6-28. Edita: Universidad de Zaragoza.

Disponible en: http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/view/272

Resumen: "Dentro de los flujos migratorios cualificados, la migración académica española ha seguido, tradicionalmente, una dirección Norte-Norte en su búsqueda de espacios de inserción. Sin embargo, en el marco de la crisis y recesión de los últimos años en España, ha experimentado un significativo giro e incremento, dado que se ha redirigido hacia países del Sur global. Este cambio de dirección no es casual, sino que responde a una estrategia geográfica que se articula sobre dos ejes fundamentales: la obtención de la experiencia docente e investigativa que, actualmente, en España, resulta muy difícil conseguir pero que, al mismo tiempo, es imprescindible para acceder o continuar en la Academia y el disfrute de una calidad de vida que no es posible tener en el país. A través de una metodología cualitativa, en este artículo se ha tratado de conocer los principales elementos y dinámicas que conforman esta «nueva» migración geoestratégica de la mano de sus protagonistas".

Ramírez Gallegos, J. (2018). "De la era de la migración al siglo de la seguridad: el surgimiento de "políticas de control con rostro (in)humano", *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, no. 23, pp. 10-28. Edita: FLACSO.

Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7022328

Resumen: "Si bien el discurso oficial, aceptado prácticamente por todos los Estados, habla de una migración "regular, ordenada y segura", lo cual ha quedado sellado en el Pacto Global de las Migraciones, la movilidad humana contemporánea difiere mucho del deseo de los gobernantes, tanto en el perfil como en las vías utilizadas para llegar al destino. El presente artículo pasa revista a algunos "paisajes migratorios" en varios lugares del planeta, que han tenido como correlato la respuesta estatal de mayores controles, apelando al discurso de la soberanía nacional. Se plantea la tesis de que en esta nueva etapa del neoliberalismo estamos presenciando el surgimiento de políticas de control con rostro (in)humano de carácter neofascista, sobre todo con el ascenso al poder de Gobiernos nacionalistas y de extrema derecha, que impulsan y practican la xenofobia, el racismo y la aporofobia. Esto ha resultado en un incremento de la deportación, judi-

cialización de la migración, expulsión, confinamiento, construcción de muros, extorsiones, secuestros, desapariciones, tortura y muerte".

Romero-Valiente, J. M. (2018). "Causas de la emigración española actual: la "movilidad exterior" y la incidencia de la crisis económica", *Boletín de la Asociación Española de Geografía*, no. 76, pp. 303-328. Edita: Asociación Española de Geografía.

Disponible en: https://bage.age-geografia.es/ojs//index.php/bage/article/view/2572

Resumen: "Este artículo analiza las causas de la emigración española en el siglo actual, prestando especial atención a la más reciente. La metodología utilizada se basa fundamentalmente en la puesta en relación de datos procedentes de fuentes primarias y secundarias. Se concluye que los factores relacionados con la "movilidad exterior" han sido los principales catalizadores de este proceso hasta 2008-2010. A partir de dichos años, pero sobre todo desde 2011, los factores de expulsión asociados a la crisis económica y la agudización de sus efectos se erigen claramente en los principales responsables de su notable crecimiento".

Rubio Ros, C. (2018). "Barcelona calling: El retorno de la emigración juvenil", *Revista Metamorfosis*, no. 8, pp. 103-111. Edita: Fundación de Ayuda contra la Drogadicción.

Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6546021

Resumen: "Durante la crisis económica, la juventud española se ha ido a vivir al extranjero buscando un trabajo que les permitiera hacer la transición a la vida adulta y así adquirir competencias que enriquecieran sus currículums. No obstante, últimamente les ha llegado el mensaje de que la economía española está mejorando, cosa que les hace plantearse retornar. Aunque el 97% de los informantes se lo plantean, condicionan el retorno a poder conseguir un trabajo estable y cualificado, siendo aún más importante entre jóvenes que han construido una familia en el extranjero. Aquellos que ya han vuelto manifiestan haber tenido un shock al llegar, retrocediendo a una "versión antigua de ellos mismos". Entre las propuestas que hacen a las administraciones para facilitar el proceso de retorno destacan: crear un grupo de soporte psicológico entre jóvenes retornados, crear una bolsa de trabajo para personas con experiencias internacionales y facilitar el acceso a la vivienda".

Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular

Marrakech (Marruecos), 10 y 11 de diciembre de 2018

Documento final

Para consultar el Documento completo, véase

https://undocs.org/es/A/CONF.231/3

Publicamos los 23 objetivos, parte 2ª del Pacto por su interés

Objetivos para la migración segura, ordenada y regular

1. Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica
2. Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen
3. Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración
4. Velar por que todos los mi grantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada
5. Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular
6. Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente
7. Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración

8. Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos
9. Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes
10. Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional
11. Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada
12. Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación
13. Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas
14. Mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio
15. Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos
16. Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social
17. Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración
18. Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias
19. Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países
20. Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes
21. Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible
22. Establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas
23. Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular

TIEMPO DE PAZ

Revista Trimestral · Martos, 15 · Tel.: 00 34 91 429 76 44
Fax: 00 34 91 429 73 73 · E-mail: mpdl@mpdl.org · 28053 MADRID

SUSCRIPCIÓN DIGITAL: (4 envíos por e-mail): 14,95 €
SUSCRIPCION ANUAL (4 números) - España 40 € • Resto Europa 65 € • Resto mundo 90 $US
Números sueltos: España 11 € • Resto Europa 21 € • Resto mundo 29 $US
Socio Movimiento por la Paz –MPDL– + Suscriptor Revista Tiempo de Paz: 100 €
Cuota joven Socio-Suscriptor para menores de 30 años: 70 € (oferta válida solo para España)

Nombre y Apellidos _____ NIF/CIF _____

Empresa/Institución _____

Dirección _____ Localidad _____

Provincia _____ C.P. _____ Teléfono _____

Correo electrónico _____ Factura: Sí ☐ No ☐

Nº cuenta bancaria (24 dígitos) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Muy Señores Míos: Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a mi cuenta abonen el recibo de suscripción a la revista "TIEMPO DE PAZ", que a mi nombre presentará el MOVIMIENTO POR LA PAZ, EL DESARME Y LA LIBERTAD, por un valor de ..... €. Atentamente

_____ a ____ de _____ 20 ___ FIRMA:

MOVIMIENTO POR LA PAZ, EL DESARME Y LA LIBERTAD (MPDL), como responsable del tratamiento, le informa que sus datos personales serán tratados para atender las solicitudes de alta de socios/as, suscriptores y voluntarios/as, con base legal en el consentimiento. Los datos facilitados serán tratados para las finalidades que haya consentido en calidad de suscriptor, socio/a, donante, participante en nuestras actividades, recepción del boletín informativo y/o autorización de uso de imagen. No serán cedidos a terceros salvo obligación legal, con su consentimiento o en la medida necesaria a proveedores. Usted tiene derecho a retirar su consentimiento, acceder, rectificar y suprimir los datos, así como otros derechos, dirigiéndose a mpdl@mpdl.org, escribiéndonos a la dirección arriba indicada o como se explica en la información adicional. Puede consultar la información adicional y detallada sobre protección de datos en nuestra web www.mpdl.org/politica-privacidad-proteccion-datos o dirigiéndose directamente a nuestra organización. Disponemos de Delegado de Protección de Datos al que puede dirigirse mediante el correo electrónico dpo@mpdl.org para cualquier duda o consulta sobre privacidad.

TIEMPO DE PAZ

Revista Trimestral · Martos, 15 · Tel.: 00 34 91 429 76 44
Fax: 00 34 91 429 73 73 · E-mail: mpdl@mpdl.org · 28053 MADRID

SUSCRIPCIÓN DIGITAL: (4 envíos por e-mail): 14,95 €
SUSCRIPCION ANUAL (4 números) - España 40 € • Resto Europa 65 € • Resto mundo 90 $US
Números sueltos: España 11 € • Resto Europa 21 € • Resto mundo 29 $US
Socio Movimiento por la Paz –MPDL– + Suscriptor Revista Tiempo de Paz: 100 €
Cuota joven Socio-Suscriptor para menores de 30 años: 70 € (oferta válida solo para España)

Nombre y Apellidos _____ NIF/CIF _____

Empresa/Institución _____

Dirección _____ Localidad _____

Provincia _____ C.P. _____ Teléfono _____

Correo electrónico _____ Factura: Sí ☐ No ☐

Nº cuenta bancaria (24 dígitos) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Muy Señores Míos: Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a mi cuenta abonen el recibo de suscripción a la revista "TIEMPO DE PAZ", que a mi nombre presentará el MOVIMIENTO POR LA PAZ, EL DESARME Y LA LIBERTAD, por un valor de ..... €. Atentamente

_____ a ____ de _____ 20 ___ FIRMA:

MOVIMIENTO POR LA PAZ, EL DESARME Y LA LIBERTAD (MPDL), como responsable del tratamiento, le informa que sus datos personales serán tratados para atender las solicitudes de alta de socios/as, suscriptores y voluntarios/as, con base legal en el consentimiento. Los datos facilitados serán tratados para las finalidades que haya consentido en calidad de suscriptor, socio/a, donante, participante en nuestras actividades, recepción del boletín informativo y/o autorización de uso de imagen. No serán cedidos a terceros salvo obligación legal, con su consentimiento o en la medida necesaria a proveedores. Usted tiene derecho a retirar su consentimiento, acceder, rectificar y suprimir los datos, así como otros derechos, dirigiéndose a mpdl@mpdl.org, escribiéndonos a la dirección arriba indicada o como se explica en la información adicional. Puede consultar la información adicional y detallada sobre protección de datos en nuestra web www.mpdl.org/politica-privacidad-proteccion-datos o dirigiéndose directamente a nuestra organización. Disponemos de Delegado de Protección de Datos al que puede dirigirse mediante el correo electrónico dpo@mpdl.org para cualquier duda o consulta sobre privacidad.