



*Revista del Ministerio de Trabajo,
Migraciones y Seguridad Social*

Migraciones Internacionales



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE TRABAJO, MIGRACIONES
Y SEGURIDAD SOCIAL

140

2019

Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

Migraciones Internacionales

CONSEJO ASESOR

- Serie Derecho del Trabajo: **Joaquín García Murcia**, Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid. **Yolanda Valdeolivas García**, Secretaria de Estado de Empleo.
- Serie Seguridad Social: **Julia López López**, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid. **Borja Suárez Corujo**, Director General de Ordenación de la Seguridad Social.
- Serie Derecho social Internacional y Comunitario: **Luis Enrique de la Villa Gil**, Catedrático Emérito de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid. **Marcos Fraile Pastor**, Subdirector General de Relaciones Internacionales Sociolaborables.
- Serie Economía y Sociología: **Gerardo Meil Landwerlin**, Catedrático de Sociología. Universidad Autónoma de Madrid. **Raquel Peña Trigo**, Vicesecretaria General Técnica.
- Serie Migraciones Internacionales: **Emiliano García Coso**, Decano Asociado Internacional del Centro de Estudios Superiores Sergio Arboleda, adscrito a la Universidad Rey Juan Carlos. Profesor Agregado de Derecho de la UE. **Pilar González Puente**, Directora del Gabinete Técnico de la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

COMITÉ DE EVALUACIÓN EXTERNO

Maximino Carpio García, Catedrático de Hacienda Pública. Universidad Autónoma de Madrid.

María Antonia Castro Arguelles, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Oviedo

Ángel Antonio Blasco Pellicer, Magistrado del Tribunal Supremo. Sala Cuarta.

Cristina Gortazar Rotaeché, Titular de la Cátedra Jean Monnet de Derecho de la UE. Universidad Pontificia de Comillas-ICADE.

Nuria Paulina García Piñeiro, Profesora Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid.

DIRECTOR

Gonzalo Giménez Coloma
Secretario General Técnico

SUBDIRECTOR

Francisco Javier Andrés González
Subdirector General de Información
Administrativa y Publicaciones

SECRETARÍA

Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones
del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

Agustín de Bethencourt, 11

28003 Madrid

Tel: 91 363 23 05

Fax: 91 363 23 49

Correo Electrónico: proproeditorial@mitramiss.es

Internet: <http://www.mitramiss.gob.es>

La Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social no se responsabiliza de las opiniones expresadas por los autores en la redacción de sus artículos.

Se permite la reproducción de los textos siempre que se cite su procedencia.

RET: 19-2.375

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado
<https://cpage.mpr.gob.es>



Edita y distribuye:

Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

Subdirección General de Información

Administrativa y Publicaciones

Agustín de Bethencourt, 11. 28003 Madrid

NIPO Papel: 854-19-003-6

NIPO PDF: 854-19-065-8

ISSN Papel: 2254-3295

ISSN Electrónico: 2254-3511

Depósito legal: M-12.168-1998

Diseño cubierta: CSP

Diseño interior: C & G

Imprime: GRUPOZONA (Zona Limite Castellón S.L.). • Telf. 964 21 03 39

Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

Migraciones Internacionales

SUMARIO

EDITORIAL, *Emiliano García Coso, 9*

I. ESTUDIOS

The UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration and International Human Rights Law. *Elspeth Guild, 19*

A securitização da imigração e o imperativo de uma gestão da migração legal baseada no respeito pelos direitos humanos. *Constança Urbano de Sousa, 35*

El Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular desde la perspectiva del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. *María Reyes Fernández, 67*

El vínculo constante entre migración y desarrollo sostenible: La agenda 2030 y el principio de “no dejar a nadie atrás”, inspirando el Pacto Global para las Migraciones. *Cristina Gortázar Rotaeche, 89*

Imigração e desenvolvimento dos países de destino: Novas evidências e novos conceitos para o Pacto Global para as Migrações. *João Peixoto, 107*

Emigração e desenvolvimento na periferia europeia: O caso português. *Rui Pena Pires y Ana Filipa Cândido, 125*

II. DOCUMENTOS

Comentarios al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular: Aproximación desde la Unión Europea y América Latina, principales documentos.

Maria Ligia Mantilla Jaimes, 143

- * Proyecto de Documento final para la Conferencia Intergubernamental encargada de aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular Marrakech (Marruecos), 10 y 11 de diciembre de 2018, *171*
- * Intervención del Presidente del Gobierno Español, el 11 de diciembre de 2018 en Marrakech, *193*
- * Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Parte II. Pacto Mundial sobre los Refugiados, *197*
- * Informe del Secretario General de Naciones Unidas. Conseguir que la migración funcione para todos, *225*

Journal of the Ministry of Labour, Migration and Social Security

International Migrations

CONTENTS

EDITORIAL, *Emiliano García Coso*, 9

I. STUDIES

The UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration and International Human Rights Law. *Elspeth Guild*, 19

The securitization of migration and the imperative of a human-rights based management of legal migration. *Constança Urbano de Sousa*, 35

The UN Global Compact for safe, orderly and regular migration from the perspective of the Ministry of Labour, Migration and Social Security. *María Reyes Fernández*, 67

The constant link between migration and sustainable development: The 2030 Agenda and the principle of “Leaving No One Behind”, inspiring the Global Compact for Migrations. *Cristina Gortázar Rotaeché*, 89

Immigration and development in destination countries: New evidence and new concepts for the Global Compact of Migrations. *João Peixoto*, 107

Emigration and development in the European periphery: The Portuguese case. *Rui Pena Pires and Ana Filipa Cândido*, 125

II. DOCUMENTS

Comments on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Aproximation from the European Union and Latin America, main documents.

Maria Ligia Mantilla Jaimes, 143

- * Project of the final document for the Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for safe, orderly and regular migration, Marrakesh 10th and 11th December 2018, *171*
- * Speech of the Spanish Prime Minister in Marrakesh on 11th December 2018, *193*
- * Report of the United Nations High Commissioner for Refugees. Part II. Global Compact on refugees, *197*
- * Report of the United Nations Secretary-General. To make migration work for all, *225*

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL

Editorial

EMILIANO GARCÍA COSO*

“Yet the drawings of lines on maps have never sufficed to confine people whose needs, ambitions, dreams and opportunities expanded their horizons”

LOUISE ARBOUR

Representante Especial SG UN para las Migraciones Internacionales

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en el marco de las Naciones Unidas ha visto finalmente la luz en la cumbre celebrada en Marrakech (Marruecos) los días 10 y 11 de diciembre de 2018. Pese a carecer de eficacia jurídica vinculante para los Estados parte, es un documento que tiene la pretensión de servir de brújula global para tratar de implementar políticas nacionales que sean capaces de gestionar el fenómeno migratorio internacional y sus efectos, no sólo desde la perspectiva del poder soberano que ejercen los Estados sino también desde la perspectiva del inmigrante como ser humano sujeto de derechos y de obligaciones.

La guía o referente internacional que supone la aprobación del Pacto ha quedado algo merendada en el plano político internacional por la falta de consenso entre los 193 Estados miembros que impulsaron el mismo, en 2016, con la aprobación de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes mediante la Resolución 71/1 de la Asamblea General de 19 de septiembre de 2016. Es muy llamativo que dentro de la Unión Europea, tres de sus Estados miembros hayan votado en contra (República Checa, Hungría y Polonia), cinco se hayan abstenido (Austria, Bulgaria, Italia, Letonia y Rumanía) e incluso el Pacto haya sido la causa alegada para deshacer el acuerdo de gobierno en Bélgica. Sumado a este caso, no se puede olvidar el rechazo al mismo, pese a su falta de eficacia jurídica, de EE.UU. e Israel. Este posicionamiento de dos de las regiones que más migración reciben supone en términos políticos un mensaje poco alentador para un fenómeno global que requiere de soluciones globales.

No se debe obviar que el Pacto es una herramienta de trabajo para los países a la hora de reformar, desarrollar o diseñar sus políticas nacionales migratorias sumamente equilibrado para los intereses y partes implicadas. Más aún, si se parte de la premisa que es fruto de un consenso internacional mayoritario difícil de alcanzar sobre un reto poliédrico: la gestión de las migraciones internacionales. Conviene recordar que en la agenda de Naciones Unidas, las cuestiones migratorias eran sectoriales e, incluso, marginales. Las mismas comienzan a tener eco en la organización a partir de 1994 como una primera aproximación para un debate que empieza a tomar cuerpo en 2004¹.

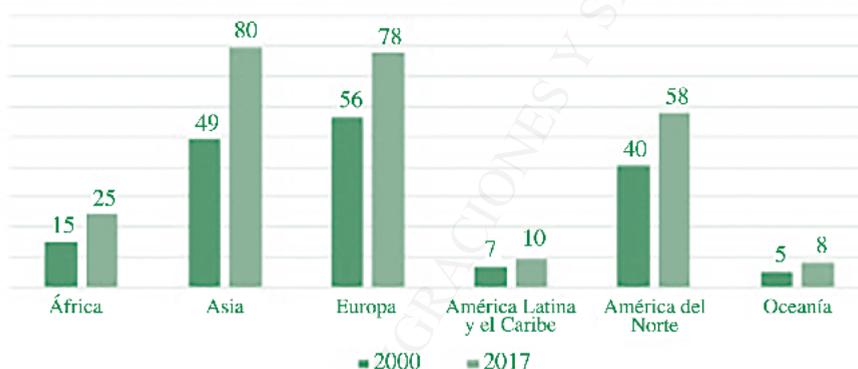
* Decano Internacional del Centro de Educación Superior Sergio Arboleda, adscrito a la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y profesor de Derecho de la UE. Miembro de la Odysseus Network de expertos en inmigración y asilo.

¹ La Asamblea General decidió celebrar un Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo en 2004 (resolución 58/208 de la Asamblea General).

En perspectiva, mucho han cambiado los elementos que integran los procesos migratorios internacionales. Su número sigue creciendo, los países de tránsito y destino han ido cambiando, los avances en instrumentos legales internacionales han corrido diferente suerte cuantitativa y cualitativamente, la situación demográfica es una variable fundamental y el género debe ser un factor a tener en cuenta. El Pacto puede ser un referente clave a la hora de abordar estas mutaciones que en los últimos 20 años han ido apareciendo en los procesos migratorios.

La fundamentación sobre la naturaleza cambiante del fenómeno migratorio requiere del recurso a los propios datos que maneja Naciones Unidas. Así, en el Informe del Secretario General² se destaca por primera vez las migraciones hacia el continente asiático supera al europeo y norteamericano como destino de los flujos migratorios. Traducido en números supone que de los 258 millones de migrantes internacionales que se estima el 31% se produce ya en Asia y el 30% en Europa, quedando como tercer destino, Norteamérica con el 22%.

NÚMERO DE MIGRANTES INTERNACIONALES
POR REGIÓN DE DESTINO, 2000 Y 2017 (En millones)



Fuente: Naciones Unidas (División de Población), Trends in International Migrant Stock: The 2017 revision (base de datos de las Naciones Unidas, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017).

NUMBER AND ANNUAL RATE OF CHANGE OF THE INTERNATIONAL MIGRANT STOCK BY DEVELOPMENT GROUP, INCOME LEVEL AND REGION 1990-2017

	International migrant stock (millions)				Average annual change in migrant stock (per cent)			
	1990	2000	2010	2017	1990-2000	2000-2010	2010-2017	2000-2017
World	152.5	172.6	220.0	257.7	1.2	2.4	2.3	2.4
Developed regions	82.4	103.4	130.7	146.0	2.3	2.3	1.6	2.0
Developing regions	70.2	69.2	89.3	111.7	-0.1	2.6	3.2	2.8
High-income countries	75.2	100.4	141.8	164.8	2.9	3.5	2.2	2.9
Middle-income countries	68.5	64.0	70.2	81.4	-0.7	0.9	2.1	1.4
Low-income countries	8.5	7.7	7.5	10.9	-1.0	-0.2	5.3	2.0
Africa	15.7	14.8	17.0	24.7	-0.6	1.4	5.3	3.0
Asia	48.1	49.2	65.9	79.6	0.2	2.9	2.7	2.8
Europe	49.2	56.3	70.7	77.9	1.3	2.3	1.4	1.9
LAC	7.2	6.6	8.2	9.5	-0.9	2.3	2.0	2.2
NA	27.6	40.4	51.0	57.7	3.8	2.3	1.8	2.1
Oceania	4.7	5.4	7.1	8.4	1.2	2.8	2.4	2.7

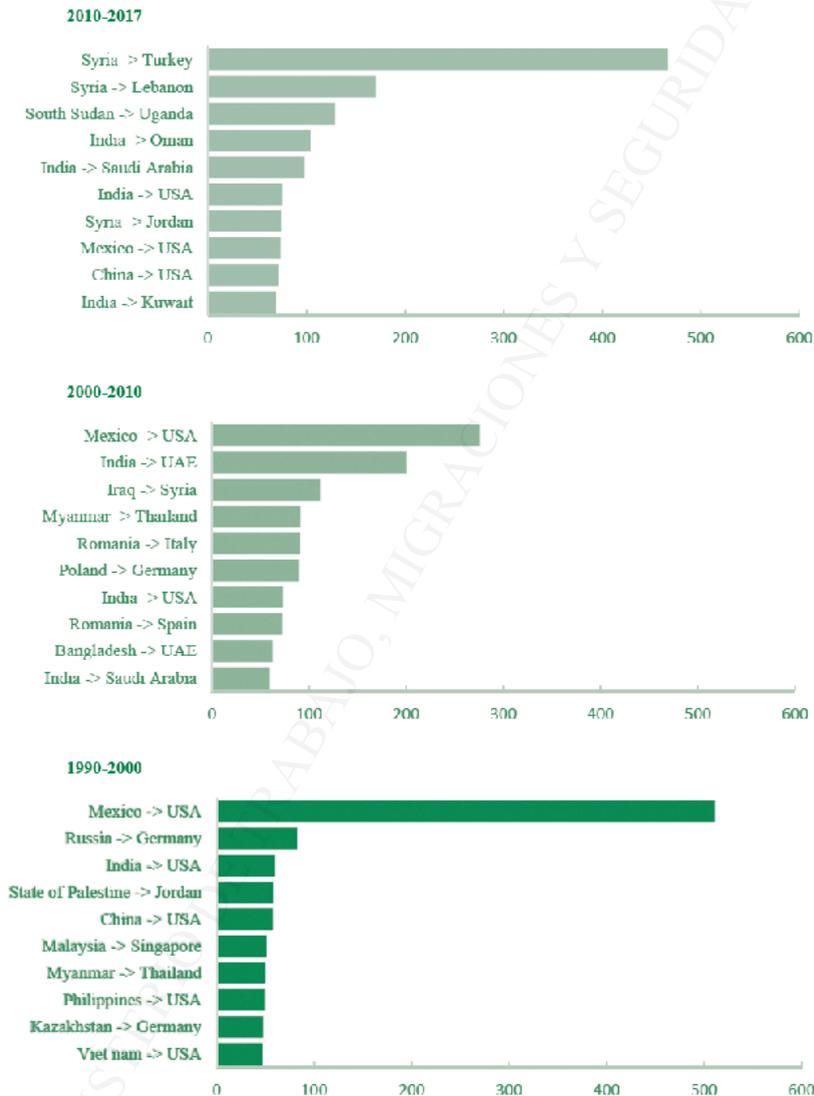
Source: United Nations (2017a).

NOTE: LAC refers to Latin America and the Caribbean, while NA refers to Northern America.

² Informe del Secretario General, Migración internacional y desarrollo. Septuagésimo tercer período de sesiones. v. Tema 22 b) del programa provisional* Globalización e interdependencia, A/73/286, 12.8.2018.

A esta tendencia, en línea con el posicionamiento de algunos países asiáticos como actores de primera en el crecimiento económico y en el comercio internacional, se suma una interesante perspectiva³ de cómo, desde los años 90, los corredores de flujos migratorios también han sufrido una reorientación geográfica que requiere ser tenida en cuenta a la hora de implementar las medidas y objetivos que contemplan el Pacto. Así, se puede ver en la siguiente tabla el cambio de tendencia y la existencia de nuevos corredores migratorios:

TEN BILATERAL MIGRATION CORRIDORS WITH THE LARGEST AVERAGE ANNUAL INCREASE IN THE NUMBER OF INTERNATIONAL MIGRANTS, 1990-2017 (Thousands)



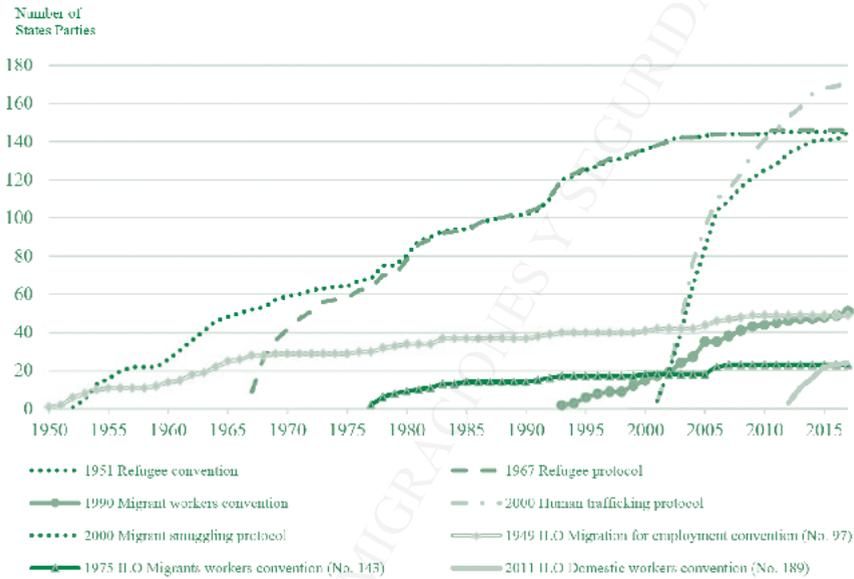
Source: United Nations (2017a).

NOTE: Russia refers to the Russian Federation, Syria refers to the Syrian Arab Republic, UAE refers to United Arab Emirates, UK refers to the United Kingdom of Britain and Northern Ireland and USA refers to the United States of America.

³ International Migration Report 2017, United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division 7, en <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017.pdf>

En paralelo, el Pacto, como referente no vinculante jurídicamente, viene a tratar de poner remedio a una cierta parálisis existente en el escenario internacional en materia de tratados internacionales que puedan dar cobertura legal a un proceso que afecta tanto a un gran número de Estados de tránsito y destino, como a 258 millones de personas que se ven inmersas en los procesos migratorios. En las siguientes representaciones, extraídas del Informe del Secretario General de UN de agosto de 2018, se pueden ver los escasos instrumentos legales internacionales existentes y la falta de ratificación de alguno de ellos, relevante por los países más implicados.

ESTADO DE RATIFICACIÓN DE LOS TRATADOS MULTILATERALES RELATIVOS A LA MIGRACIÓN, 1950-2018



Fuente: Sitio web de la Colección de Tratados de las Naciones Unidas, https://treaties.un.org/Pages/Home.aspx?clang=_en.

RATES OF RATIFICATION BY STATES PARTIES OF INTERNATIONAL LEGAL INSTRUMENTS RELATED TO INTERNATIONAL MIGRATION, BY DEVELOPMENT GROUP AND REGION (Percentage)

	States Parties to United Nations instruments ¹					States Parties to ILO instrument ²		
	1951 Refugee Convention	1967 Refugee Protocol	1990 Migrant Workers Convention	2000 Human Trafficking Protocol ³	2000 Migrant Smuggling Protocol ¹	1949 Migration for Employment No. 097	1975 Migrant Workers No. 113	2011 Domestic Workers No. 189
World	74	75	26	88	74	26	12	13
Developed regions	96	98	4	98	94	38	24	16
Developing	67	67	33	84	68	23	8	12
Africa	89	89	39	91	76	19	13	6
Asia	40	40	21	81	56	16	9	2
Europe	95	95	5	95	91	40	28	18
LAC	82	82	55	100	91	45	3	33
Northern America	50	100	0	100	100	0	0	0
Oceania	57	57	0	43	36	8	0	0

Sources: United Nations Treaty Collection (<http://treaties.un.org>, accessed 25 September 2017); NORMLEX Information System on International Labour Standards (<http://www.ilo.org/normlex>, accessed 25 September 2017).

Notes: LAC refers to Latin America and the Caribbean.

¹ Of the 193 Member States of the United Nations plus 2 non-member observer States.

² Of 187 Member States of the International Labour Organization.

³ Does not include ratifications by the European Union.

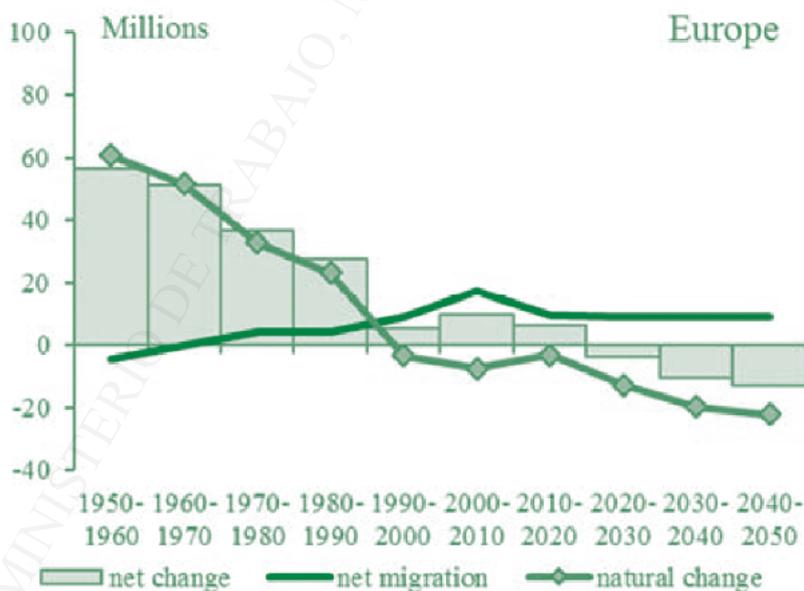
A los tres aspectos destacados más arriba, se suma el caso omiso que se hace por muchos de los países o regiones de destino de los flujos migratorios de las previsiones demográficas negativas de la mayoría de ellos. Sólo una adecuada ordenación y gestión migratoria permitirá revertir el proceso de pérdida de población activa y que generará un efecto colateral de pérdida de competitividad económica y de sostenimiento del Estado social de Derecho. En este sentido, el Pacto puede ser una guía que permita dar respuesta al declive demográfico y buscar el punto de equilibrio necesario para no producir un efecto “*brain drain*” perjudicial para los países en vías de desarrollo.

La afirmación anterior se sustenta en los análisis realizados por la propia Naciones Unidas⁴ y que implica que regiones como Europa y Norteamérica serán las que más pueden sufrir el declive demográfico y sus efectos directos y colaterales en el 2050.

PROJECTED POPULATION IN 2050 ACCORDING TO THE MEDIUM-VARIANT AND THE ZERO-NET-MIGRATION SCENARIO, BY DEVELOPMENT GROUP AND REGION

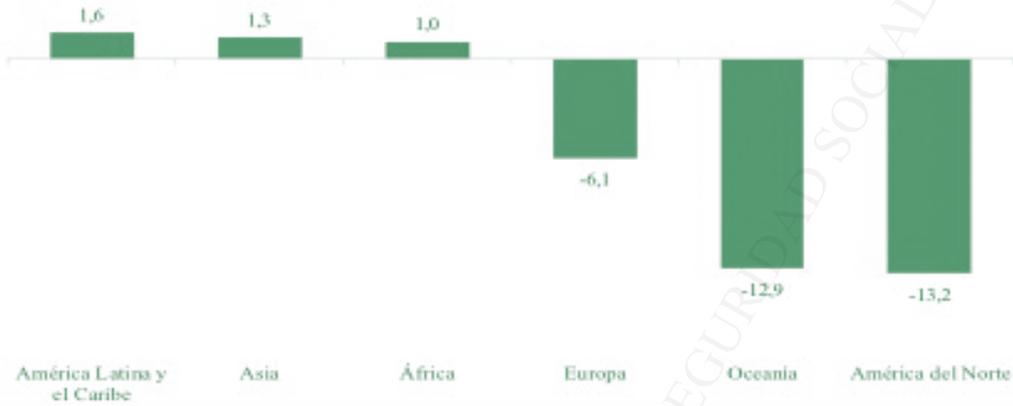
Development group and region	Population in 2050 (millions)		Difference between medium variant and zero-net-migration scenario (percentage)
	Medium variant scenario	Zero-net-migration scenario	
World.....	9,772	9,771	
Developed regions.....	1,298	1,187	-9
Developing regions.....	8,474	8,585	1
Africa.....	2,528	2,553	1
Asia.....	5,257	5,327	1
Europe.....	716	672	-6
Latin America and the Caribbean.....	780	792	2
Northern America.....	435	377	-13
Oceania.....	57	50	-13

Source: United Nations (2017b).



⁴ Op. cit. International Migration Report 2017....

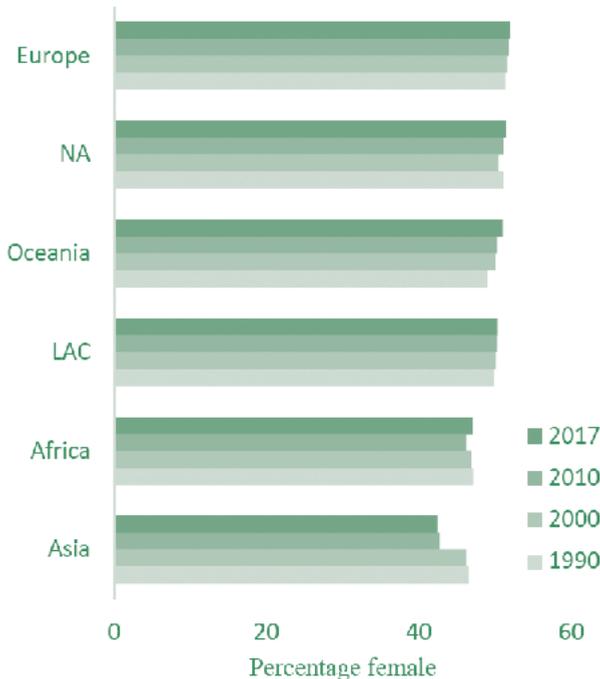
DIFERENCIA DEL TAMAÑO PREVISTO DE LA POBLACIÓN, SIN MIGRACIÓN EN EL FUTURO, 2050 (En porcentaje)



Fuente: Naciones Unidas (División de Población), "Migration and population change: drivers and impacts", Population Facts, núm. 2017/8 (diciembre de 2017).

En la eventual aplicación de las medidas y objetivos contemplados en el Pacto, no se puede omitir que las políticas migratorias nacionales resultantes deben tener muy presente la perspectiva del género ya que como evidencian las estadísticas manejadas por Naciones Unidas existe un porcentaje muy elevado en el que el proceso migratorio está protagonizado por las mujeres en más del 50%.

PERCENTAGE OF WOMEN AMONG ALL INTERNATIONAL MIGRANTS BY REGION OF DESTINATION, 1990 - 2017



Source: United Nations (2017a).

NOTE: LAC refers to Latin America and the Caribbean, while NA refers to Northern America.

Desde este planteamiento, el presente número de la Revista trata de abordar desde diferentes visiones (académica e institucional) y países, un análisis del contenido del Pacto y de alguna de las cuestiones que se desprenden del mismo.

El monográfico sobre el Pacto se inicia con el análisis que efectúa la Profesora Elspeth Guild desde la perspectiva de los Derechos Humanos y el impacto y carencias que el mismo puede suponer en la esfera de tales derechos, inherentes a la cualidad del inmigrante como ser humano.

Esta visión se complementa por la Profesora Constança Urbano con un estudio detallado y exhaustivo de las implicaciones que tiene para los inmigrantes el recurso en algunos países a visiones predominantemente basadas en el aspecto securitario, frente a una aproximación más omnicompreensiva de las migraciones internacionales.

La tercera contribución se centra en una perspectiva institucional desde el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social a cargo de María Reyes Fernández, con la particularidad que su aportación se realiza desde dentro del proceso negociador institucional del Pacto Global, aportando elementos sobre el terreno en tanto parte del equipo negociador es español.

La Profesora Cristina Gortázar contribuye analizando las conexiones entre la Agenda 2030, migraciones y desarrollo, como elementos inspiradores del Pacto y la necesidad de garantizar el debido cumplimiento del principio de “no dejar a nadie detrás”.

La conexión entre migración y desarrollo y las implicaciones económicas para los países de destino, en tanto, factor que está presente en el Pacto, es objeto de reflexión por parte del Profesor João Peixoto, quién analiza las diferentes teorías que se han ido elaborando entre ambos conceptos y un análisis de los elementos que inciden en las migraciones hacia países de destino, con especial mención, al caso portugués.

Las contribuciones se cierran con la aportación realizada por Rui Pena Pires y Ana Filipa Cândido, que efectúan un estudio de los elementos del Pacto y, especialmente del binomio migración y desarrollo en el país luso, extrayendo interesantes conclusiones que son replicables.

El número se complementa con las notas y comentarios a los documentos previos y al propio Pacto realizado por la Profesora María Ligia Mantilla, quién a su vez, ha llevado a cabo una labor de recopilación de documentos de interés, que complementan y permiten entender el resultado final del Pacto, cerrando así el interesante número monográfico preparado a resultados de la aprobación del Pacto el 11 de diciembre de 2018 en Marrakech.

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL

I. Estudios

The UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration and International Human Rights Law

The UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration and International Human Rights Law

ELSPETH GUILD*

INTRODUCTION

Migration has been politically sensitive for the international community for some decades. The simple fact that one country's citizens may be another country's migrants exemplifies the potential for disagreement among states. The treatment by immigration authorities of one state of nationals of another all too often can escalate to the political level and even perturb international relations and international justice¹. There are two poles of opinion which explain this sensitivity: first, many states claim that border controls and immigration are matter of exclusive state sovereignty; secondly many states recognise that border controls and immigration are matters of shared responsibility in respect of which states cannot act unilaterally. Between these two poles there is a myriad of state positions regarding border controls and migration.

* Jean Monnet Professor ad personam Elspeth Guild, Queen Mary University of London.

¹ For instance the Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v United Arab Emirates) No 2018/38 pending before the International Court of Justice regarding the expulsion of Qatari nationals from UAE.

While the protection of refugees had been the preoccupation of the international community after WWII culminating in the Refugee Convention 1951², the end of the 20th century presented different challenges. After the end of bi-polarity including the fall of the Berlin Wall and the dissolution of the Soviet Union, migration moved up the political agenda. First it was addressed in human rights law through the migrant workers convention 1990³. But this approach was shunned by a number of countries which considered themselves migrant hosting states⁴. By 2018 the convention has 52 State parties, a further 15 countries which have signed it but 131 countries have taken no action. In 2000 the

² UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, available at: <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html> [accessed 10 September 2018]

³ UN General Assembly, *International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families : resolution / adopted by the General Assembly*, 18 December 1990, A/RES/45/158, available at: <http://www.refworld.org/docid/3b00f2391c.html> [accessed 10 September 2018]

⁴ PIPER, Nicola, and Robyn IREDALE. "Identification of the Obstacles to the Signing and Ratification of the UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers." ideas. 2003; CHOLEWINSKI, Ryszard, et al., eds. *Migration and human rights: the United Nations convention on migrant workers' rights*. Cambridge University Press, 2009.

international community sought to address migration through international criminal law in the Palermo Protocols against smuggling and trafficking of persons.⁵ The trafficking protocol had 173 state parties by 2018 and its smuggling counterpart 146. But this move into criminal law did not satisfy the demand for international action on migration. The International Labour Organization (ILO) which had produced two conventions on migrant workers – one in 1949⁶ (49 ratifications) and another in 1975⁷ (23 ratifications) then went more or less silent on the subject until 2011. In that year, it opened for signature a convention on domestic workers which covers issues related to migration (currently 25 ratifications which is substantial for a convention only opened for signature seven years from the time of writing)⁸.

In the meantime, particularly after the attacks in the US on 11 September 2001, the international community within the UN Security Council focused on border controls as an important part of anti and counter terrorism

activities⁹. This approach has resulted in a plethora of resolutions, action plans etc which almost invariably include measures on border controls¹⁰. This tendency has been replicated in some regional venues as well¹¹.

Elsewhere in the UN system, many UN agencies claimed responsibility for aspects of migration. While UNHCR is generally accepted as responsible for refugees, other migrants were claimed by other agencies such as children by UNICEF, migrant workers by ILO etc. Various policy oriented approaches were developed among the highlights being the UN Population and Development Conference in Cairo 1994; the Global Commission on International Migration established by (then) Secretary General Kofi Anan in 2003; the High Level Dialogue on International Migration and Development from 2006/2013 (when the post of Special Representative of the Secretary General for International Migration was established). Most importantly, the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), established in 1993 and responsible for the promotion and protection of human rights and implementing the UN's human rights programme, has claimed responsibility for the human rights of everyone including migrants (who are very rarely excluded from human rights provisions). The establishment of the Global Forum on Migration and Development in 2007 provided a venue for all the UN bodies which claim a stake in migration to meet. Noticeably by its absence was the International Organisation for Migration (IOM) which was formally established as an inter-governmental organization in 1951¹² and only became a UN-related or-

⁵ UN General Assembly, *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, 15 November 2000, available at: <http://www.refworld.org/docid/4720706c0.html> [accessed 10 September 2018]; UN General Assembly, *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, 15 November 2000, available at: <http://www.refworld.org/docid/479dee062.html> [accessed 10 September 2018]; EDWARDS, Alice. "Traffic in human beings: At the intersection of criminal justice, human rights, asylum/migration and labor." *Denv. J. Int'l L. & Pol'y* 36 (2007): 9; GALLAGHER, Anne. "Human rights and the new UN protocols on trafficking and migrant smuggling: A preliminary analysis." *Hum. Rts. Q.* 23 (2001): 975.

⁶ International Labour Organization (ILO), *Migration for Employment Convention (Revised)*, C97, 1 July 1949, C97, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ddb64057.html> [accessed 10 September 2018].

⁷ International Labour Organization (ILO), *Migration for Employment Convention (Revised)*, C143, 24 June 1975, C143, available at: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORML-EXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C143 [accessed 10 September 2018].

⁸ International Labour Organization (ILO), *Convention Concerning Decent Work for Domestic Workers*, 16 June 2011, PRNo.15A, available at: <http://www.refworld.org/docid/4e-0d784e2.html> [accessed 10 September 2018].

⁹ See UN Security Council Resolution 1373(2001) 28 September 2001 para 2(g) "Prevent the movement of terrorists or terrorist groups by effective border controls and controls on issuance of identity papers and travel documents..."

¹⁰ ROSAND, Eric. "The Security Council's efforts to monitor the implementation of Al Qaeda/Taliban sanctions." *American Journal of International Law* 98.4 (2004): 745-763.

¹¹ LAVENEX, Sandra, and Nicole WICHMANN. "The external governance of EU internal security." *European Integration* 31.1 (2009): 83-102.

¹² It was famously referred to in the 1949 film *The Third Man* (directed by Carol Reed and starring Orson Wells) as the CIA's travel agency.

ganisation in 2016. This was not uncontroversial on account of the absence of a human rights mandate in IOM's constitution¹³. It may be possible for this shortcoming to be rectified by the incoming director of IOM in 2018, Antonio Vitorino.

Following pressure from European states which had been surprised by an influx of refugees in 2015-16, the UN launched yet another initiative on migration on 19 September 2016 through the New York Declaration for Refugees and Migrants¹⁴. The Declaration called for the negotiation and adoption of two Global Compacts one on refugees to be led by UNHCR and one on migrants to be led by the Special Representative on International Migration. The two Compacts were to be adopted within two years¹⁵. The Compact on Refugees was presented in the UNHCR's 2018 Annual Report to the General Assembly in September 2018. No specific adoption procedure was envisaged apart from the adoption of the Annual Report. An inter-governmental conference will be held on 10 – 11 December 2018 in Marrakesh, Morocco for the purpose of adopting the Global Compact Migration.

This article examines the Global Compact Migration (GCM) from the perspective of the UN human rights conventions¹⁶. As indicated above, migration has been a contested field in international politics. Even the application of international human rights as contained in the UN conventions to migrants has been doubted and questioned (particularly as regards delivery in practice)¹⁷. It will examine two issues:

- The New York Declaration and human rights – what is the position of human rights in the Declaration;
- The Global Compact Migration through the lens of the human rights commitments set out in the Declaration; this section examines the commitments of the Declaration against the Objectives of the GCM;
- Conclusions.

THE NEW YORK DECLARATION

The NY Declaration which commenced the two year process of the Compacts places the issue of migration in the context of sustainable development. The adoption of the 2030 Agenda for Sustainable Development was a landmark not only in development but also for migrants who are referred to in the Agenda as making a positive contribution for inclusive growth and sustainable development¹⁸. This is somewhat ambiguous as the development discourse is based on the principle that there are more and less well developed countries/regions/cities/people etc. The linking of migration and development results in migration being posed as an issue of movement from countries of less development to those of more successful development to enjoy the benefits of the latter¹⁹. Even authorities which seek to justify the need for migration to more developed countries, usually justify this on grounds embedded in the development discourse (dropping populations numbers, economic needs etc). Yet, some academics have begun to examine Global North to Global South migration and its impacts with surprising evidence of num-

¹³ GUILD, Elspeth and GRANT, Stefanie and GROENENDIJK, Kees, IOM and the UN: Unfinished Business (March 4, 2017). Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No. 255/2017. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2927414>

¹⁴ UN General Assembly, *New York Declaration for Refugees and Migrants : resolution / adopted by the General Assembly*, 3 October 2016, A/RES/71/1, available at: <http://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html> [accessed 10 September 2018]

¹⁵ GUILD, Elspeth, and Stefanie GRANT. "Migration Governance in the UN: What is the Global Compact and What does it Mean?." (2017).

¹⁶ GUILD, Elspeth, Stefanie GRANT, and Cornelis A. GROENENDIJK, eds. *Human Rights of Migrants in the 21st Century*. Routledge, 2017.

¹⁷ DEMBOUR, Marie-Bénédicte, and Tobias KELLY, eds. *Are hu-*

man rights for migrants?: critical reflections on the status of irregular migrants in Europe and the United States. Routledge, 2011; NOLL, Gregor. "Why human rights fail to protect undocumented migrants." *European journal of migration and law* 12.2 (2010): 241-272.

¹⁸ Para 4 NY Declaration.

¹⁹ MCKENZIE, David. "Poverty, inequality, and international migration: Insights from 10 years of migration and development conferences." *Revue d'économie du développement* 25.3 (2017): 13-28; SKELDON, Ronald. *Migration and development: A global perspective*. Routledge, 2014.

bers and trends which confound the habitual discourse²⁰.

The Declaration continues “We reaffirm [...] the Universal Declaration of Human Rights and recall the core international human rights treaties. We reaffirm and will fully protect the human rights of all refugees and migrants regardless of status: all are rights holders.” (para 5). The Declaration states that the outcome of the process will demonstrate full respect for international law and international human rights law (para 5). The Declaration contains more than 30 references to human rights (and two to OHCHR). If quantity is indicative of resolve, then safeguarding the human rights of migrants is indeed a foremost consideration of the Declaration.

The legal status of a UN declaration is fairly clear. It is generally accepted as not being legal binding as such but constitutes a statement of political agreement which states should abide by. This status includes the Universal Declaration of Human Rights, notwithstanding its centrality in the UN human rights framework. Declarations are statements of intent by states and are intended to guide their actions. The status of a compact as a UN instrument is less clear, an issue I will return to later.

The Declaration commences with a statement of fact – that the world is witnessing an unprecedented level of human mobility, suggesting that more than 244 million people were migrants in 2015. This claim is difficult to substantiate not least as the definition of a migrant is fairly uncertain. A wide range of definitions are used by different UN agencies and there is no clear dividing line between for instance a tourist and a migrant. Normatively in the language of newspapers and politicians, tourists are generally perceived as positive (even though they are foreigners) benefiting the economy²¹. They are rarely clas-

²⁰ BERRIANE, Mohammed, Hein DE HAAS, and Katharina NATTER. “Revisiting migration trends and theories—which way forward?” *Revisiting Moroccan Migrations*. Routledge, 2018. 24-26.

²¹ HAZARI, Bharat R., and Pasquale M. SGRO. “Tourism and growth in a dynamic model of trade.” *Tourism, Trade and Na-*

sified as migrants unless they overstay their permitted stay or work when they are not allowed to. This in itself is indicative of the normativity attached to the category of migrant – that tourists become migrants when they behave in unauthorised ways vis-à-vis state authorities reveals the negative charge which is applied to the term ‘migrant’. The question whether the world is seeing more migration or simply that there are more border controls or that more people moving are sometimes designated as migrants remains problematic. For example, EU nationals moving from one Member State to another to live and work are rarely called migrants or counted as such. Indeed, the counting of them is fairly approximate. They are usually called EU citizens exercising their free movement rights. Europe is not the only part of the world with a free movement regime. These are common in parts of Africa (ECWAS²² or SADC²³) or South America (MERCOSUR²⁴). There is little appetite to question the premise of the Declaration as those who normally do so, academics, are by and large favourable to the objective. But the use of the language of fear – large movements of refugees and migrants – is ambiguous and may in the end prove counter-productive, reinforcing negative stereotypes about movement of people across borders.

The Declaration states that the international community acknowledges a shared responsibility to manage large movements of refugees and migrants in a humane, sensitive, compassionate and people-centred manner (para 11). This will be done through international cooperation. However, the paragraph does include recognition of the obligation fully

tional Welfare. Emerald Group Publishing Limited, 2004. 185-195; MOSEDALE, Jan, ed. *Political economy and tourism: A critical perspective*. Routledge, 2010.

²² ADEPOJU, Aderanti. “Fostering free movement of persons in West Africa: Achievements, constraints, and prospects for intraregional migration.” *International migration* 40.2 (2002): 3-28.

²³ OUCHO, John O., and Jonathan CRUSH. “Contra free movement: South Africa and the SADC migration protocols.” *Africa Today* (2001): 139-158.

²⁴ ACOSTA, Diego. *The National versus the Foreigner in South America: 200 Years of Migration and Citizenship Law*. Cambridge University Press, 2018.

to respect migrants' human rights and fundamental freedoms (which is somewhat unclear) and their right to live in safety and dignity. The statement that there is a shared responsibility of the international community in the management of migration places it towards one end of the state sovereignty/share responsibility spectrum. In fact, the Declaration contains no reference to state sovereignty. The reference to a shared responsibility comes up only once in the document. But the use of the term is significant. If there is shared responsibility in the field of migration this means that states are not entitled to act in ways which are detrimental to their neighbours claiming this entitlement because of their right to state sovereignty in immigration matters (including border controls). Perhaps the most topical example of such a state sovereign move is that by the president of the USA who is building a wall between his country and his neighbour to the south for the purpose of preventing migration while stating that the costs will be borne by the neighbour²⁵. This position was strongly criticised by the Mexican authorities²⁶. This is perhaps the epitome of the sovereignty logic and the complete negation of a share responsibility. It is not surprising then that in December 2017, when the negotiations of the Global Compact Migration were about to be opened the USA withdrew from the process²⁷.

A shared responsibility may also include shared liability. At paragraph 24 of the Declaration, states acknowledge that they have both rights and responsibilities to manage and control their borders. States undertake

²⁵ WARREN, Robert, and Donald KERWIN. "The 2,000 mile wall in search of a purpose: since 2007 Visa overstays have outnumbered undocumented border crossers by half a million." *J. on Migration & Hum. Sec.* 5 (2017): 124; MILLER, Todd, and Joseph NEVINS. "Beyond Trump's Big, Beautiful Wall: Trump's plan to wall off the entire US-Mexico border is just one of a growing list of actions that extend US border patrol efforts far past the international boundary itself." *NACLA Report on the Americas* 49.2 (2017): 145-151.

²⁶ AHMED, Azam. "Mexico's President Cancels Meeting with Trump Over Wall." *New York Times* 26 (2017).

²⁷ Patrick WINTOUR 'Donald Trump Pulls US out of UN global compact on migration' 2 December 2017 <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/03/donald-trump-pulls-us-out-of-un-global-compact-on-migration> [accessed 10 September 2018].

to implement border control procedures in conformity with applicable obligations in international law, including international human rights law. They undertake to promote international cooperation on border control and management as an important element of security for states. Frequently states work together with their neighbours to seek better to implement their national migration agendas. The co-operation is often dictated by the more powerful state on to the less powerful one. This acceptance is frequently accompanied by transfers of technology, hardware and expertise in the field of border control or otherwise from the strong state with the migration related agenda to the weaker state which is counselled to accommodate the other²⁸. This de-localisation of border control measures in pursuit of more effective migration management is common among states with preoccupations about migration such as in the EU, US, Australia etc.²⁹ But in the logic of the Declaration, such policies will give rise to responsibility by all relevant states to protect the safety, human rights and dignity of the person seeking to move, whatever their nationality. The way in which border controls are carried out will have to be negotiated among states with a view to maximising safety and human rights compliance. Any failure to deliver may give rise to liability of all the states involved in the border control project both design and implementation.

The Declaration is particularly strong in its condemnation of racism, racial discrimination (para 14), and the duty to combat xenophobia, racism and discrimination (para 39). There are numerous commitments in specific settings to combat discrimination. It is generally accepted that discrimination is

²⁸ CASSARINO, Jean-Pierre. "Approaching borders and frontiers in North Africa." *International Affairs* 93.4 (2017): 883-896; CUTTITA, Paolo. "Delocalization, humanitarianism, and human rights: The Mediterranean border between exclusion and inclusion." *Antipode* 50.3 (2018): 783-803; GARELLI, Glenda; Alessandra SCIURBA and Martina TAZZIOLI. "Introduction: Mediterranean Movements and the Reconfiguration of the Military-Humanitarian Border in 2015." *Antipode* 50.3 (2018): 662-672.

²⁹ DE VRIES, Leonie Ansems, and Elspeth GUILD. "Seeking refuge in Europe: spaces of transit and the violence of migration management." *Journal of Ethnic and Migration Studies* (2018): 1-11.

one of the hurdles which migrants face often embedded in immigration laws which make residence status dependent on employment, family reunification dependent on income, access to social benefits dependent on long and secure residence etc.³⁰ However, all these forms of discrimination are justified by states on the basis that the ground of discrimination is nationality. Nationality is not a prohibited ground of discrimination in international human rights law. The foremost instrument against discrimination is the International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination (ICERD). It prohibits discrimination on the grounds of race, colour, descent, national or ethnic origin. But Article 1(2) provides that “this Convention shall not apply to distinctions, exclusions, restrictions or preferences made by a State Party to this Convention between citizens and non-citizens”. General Recommendation XXX of the CERD Committee deals specifically with discrimination against non-citizens. It reiterates that human rights are, in principle, to be enjoyed by all persons. However, it focuses on those areas where discrimination is the most egregious for migrants. It calls on states to avoid discrimination among non-citizens and importantly against any particular nationality. It establishes that differential treatment based on citizenship or immigration status will constitute discrimination where it does not pursue a legitimate aim or is not proportionate to achieve that aim. It calls for states to ensure that their immigration policies do not have the effect of discriminating on the prohibited grounds, a problem which even a casual look at the immigration laws of many countries will reveal is the case. The status of ICERD vis-à-vis immigration-related discrimination and the meaning of national origin in ICERD Article 1(2) has come before the International Court of Justice (ICJ)³¹. The dispute relates to a UAE decision of 2017 to expel all Qatari nationals from its territory. In a decision on provisional measures to protect Qatari nationals living in UAE, the ICJ granted relieve ordering both parties to refra-

in from taking action which could aggravate the dispute (including expelling Qatari nationals). The full hearing will revisit the correct interpretation of Article 1(2) ICERD.

The Declaration proceeds with 19 specific commitments to migrants as follows:

- Protection of safety, dignity and human rights and fundamental freedoms of migrants irrespective of their migratory status;
- Consular protection and the right to leave a country;
- Addressing drivers of migration;
- Improving educational opportunities in countries of origin;
- Addressing unintended negative consequences;
- Recognising the positive and profound contributions by migrants to their societies;
- Recognition of the integration of migration into other UN area such as sustainable development;
- Calling on states to ratify the migrant workers convention (see above);
- Welcoming the IOM to the UN;
- Helping migrants in situations of conflict and natural disaster;
- Develop guiding principles for the treatment of migrants in vulnerable situations;
- Temporary protection where needed;
- Cooperation to facilitate migration;
- Encourage exchanges of good practices for migration and development;
- Protect children consistent with the principle of the best interests of the child;

³⁰ GUILD, Elspeth, and Tugba BASARAN, eds. *Global Labour and the Migrant Premium: The Cost of Working Abroad*. Routledge, 2018.

³¹ *Qatar v United Arab Emirates* No 2018/36.

- Encourage employment creation and labour mobility for migrants;
- Foster cooperation on return³² and re-admission of migrants;
- Recognition of gender perspectives on migration;
- encourage deeper interaction between governments and non-governmental organisation.

As will be seen, when the GCM reached the end of the negotiations in July 2018, not all of these commitments were still be in the same form and others had arrived. Irrespective of the Global Compact Migration, the Declaration remains a very important document and one, which states should take into account when considering matters of migration. As a product of the General Assembly, all states are bound by the Declaration, insofar as declarations have constraining political force. The negotiation and adoption of the Compact in no way diminishes the force of the Declaration.

THE GLOBAL COMPACT MIGRATION AND HUMAN RIGHTS

Once the New York Declaration was adopted, two years of preparation for the Global Compacts took place. First there was a year-long consultation phase, which consisted of a series of informal thematic sessions, regional consultations and stakeholder consultations. This culminated in an international conference between 4-6 December 2017, which ended the phase and ushered in the commencement of the negotiations. For the Global compact Migration (GCM) the intergovernmental negotiations commenced in January and resulted in seven drafts being published. This is a fairly substantial number for the UN where the norm is three. The first entitled the Zero Draft was published on 5 February 2018. It was followed a month later by a Zero plus draft (5 March 2018). Three revised drafts

came out in fairly rapid succession: 26 March, 28 May and 29 June. The Final Draft was ready on 11 July and agreed on 13 July.

While there were over 30 references to human rights in the New York Declaration, in the final version of the GCM there are 45. Again if quantity is the objective, the GCM wins. The GCM is stated to 'rest' on the UN human rights acquis starting with the Universal Declaration of Human Rights and covering all the conventions from the International Covenant on Civil and Political Rights to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. It also rests on the relevant ILO conventions, the Palermo Protocols, the Convention on Climate Change, the 2030 Agenda and some other Agendas³³ and Frameworks³⁴. The GCM is structured in six parts: a preamble, vision and guiding principles, cooperative framework, objectives and commitments, implementation and follow-up and review.

One of the unanswered questions of the Declaration was what would the Compacts be legally speaking³⁵. After some discussion and negotiations, in the end the GCM was determined to be a non-legally binding, cooperative framework building on commitments from the Declaration (para 7). Its purpose is to foster international cooperation among all relevant actors (presumably wider than states so including international organisations and possibly many layers of government, regional authorities and possibly even non-governmental organisations). While it acknowledges that no state can address migration alone (an echo of the share responsibility language) it upholds the sovereignty of states and their obligations under international law (para 7). This is a departure from the Declaration, which was less concerned about upholding states claims to sovereignty in the field of migration.

In the section on vision and guiding principles there are three sub-headings, common

³³ Addis Ababa Action Agenda and the New Urban Agenda.

³⁴ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction.

³⁵ GAMMELTOFF-HANSEN, Thomas, *et al.* "What is a Compact? Migrants' Rights and State Responsibilities Regarding the Design of the UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration." (2017).

³² Return is the 'soft' term for expulsion in all its various forms.

understandings, shared responsibilities and unity of purpose. Under the third sub-heading there are ten principles. First the GCM is to be people-centred. This means it is designed to promote the well-being of migrants. Secondly, within its non-legally binding cooperative framework, it recognises the need for international cooperation. The authority of the GCM rests on its consensual nature, credibility, collective ownership, joint implementation, follow-up and review. Of that rather impressive list, one must bear in mind that the follow up and review provisions are rather weak. The next principle is that of national sovereignty which recognises that it is the prerogative of states to govern migration and to distinguish between regular and irregular status. The regular-v-irregular migration status question is one which has raised some controversy. Human rights law is not infrequently interpreted by courts as giving rise to duties on states to document the regularity of migrants on their territory. This is most frequently the case in matters about family reunification³⁶ but also arises in expulsion cases. Thus the attempt to lay a national sovereignty claim to the status of migrants as regular or irregular is already an incursion into the obligatory nature of human rights commitments. The next principle is rule of law which must also apply to migrants and the legislation which is applied to them. This is followed by sustainable development with the repetition of the statement that migration contributes to positive development.

The sixth principle is in respect of human rights. It states that the GCM is based on international human rights and “upholds the principles of non-regression and non-discrimination.” Implementation of the GCM will ensure effective respect, protection and fulfilment of the human rights of all migrants regardless of their migration status. The statement that the GCM is non-regressive is important not least as it was unclear whether some states would seek to rely on the GCM provisions to support restrictive interpretations of their human rights obligations in

conventions. This may still occur, but if judges accept the restrictive approach they will clearly be out of step with the declared and stated objective of the GCM to be non-regressive. Further, this principle commits states to eliminate all forms of discrimination including racism, xenophobia and intolerance. The linking of the two, human rights irrespective of status and non-discrimination is surprising. It is certainly true that migrants in irregular status have much more trouble accessing their human rights than those with the state’s imprimatur to legality. It is also true that discrimination strikes all migrants both regular and irregular³⁷. But it is less clear that the problems are either the same or sufficiently similar to justify being rolled into one.

The next two principles are fairly straightforward – the first is that the GCM is gender-responsive and the second that it is child sensitive. The degree to which it can be seen as child sensitive may be disputed in light of Objective 13(h) which calls for the detention of children to be subject to tested against viable alternatives and engages states to work towards the end of the practice of child detention. Few children’s rights advocates will be satisfied with such a weak provision on child detention. Some may have hoped that the GCM would include a call for a complete ban on child detention in immigration contexts³⁸.

³⁷ HOFER, Helmut, et al. "Wage discrimination against immigrants in Austria?." *Labour* 31.2 (2017): 105-126; DIETZ, Joerg, et al. "The skill paradox: Explaining and reducing employment discrimination against skilled immigrants." *The International Journal of Human Resource Management* 26.10 (2015): 1318-1334; MCGINNITY, Frances, and Mérove GUSBERTS. "A threat in the air? Perceptions of group discrimination in the first years after migration: Comparing Polish Migrants in Germany, the Netherlands, the UK and Ireland." *Ethnicities* 16.2 (2016): 290-315; KEYS, Hunter M., et al. "Perceived discrimination, humiliation, and mental health: a mixed-methods study among Haitian migrants in the Dominican Republic." *Ethnicity & Health* 20.3 (2015): 219-240.

³⁸ BHABHA, Jacqueline. *Child migration and human rights in a global age*. Vol. 22. Princeton University Press, 2014; Australia. Human Rights Commission, and President Triggs. *The forgotten children: national inquiry into children in immigration detention*. Australian Human Rights Commission, 2014; BUNTING, Rebecca. "Drowning best interests: The mental health of children in offshore detention." *Hum. Rts. Defender* 26 (2017): 20; LINTON, Julie M.; Marsha GRIFFIN and Alan J. SHAPIRO. "Deten-

³⁶ COSTELLO, Cathryn; Kees GROENENDIJK and Louise HALLESKOV STORGAARD. "Realising the right to family reunification of refugees in Europe: Issue paper." (2017).

The following two principles are called whole-of-government approach and whole-of-society approach. The idea here is that all governmental policy sectors and all parts of society have to work together to deliver the commitments of GCM. The objective is to achieve horizontal and vertical policy coherence and governance. The first concern about a whole-of-government approach to migration is that it must be independent of the interior ministry's objectives in respect of immigration control. The reason for this is that interior ministries often have migration related agendas (around expulsion and exclusion) which are inconsistent with the GCM. If these ministries are empowered to interpret the whole-of-government commitments under the GCM the outcome is likely to be inconsistent with the human rights of migrants. For instance, objective 15 GCM calls for access to basic services for all migrants irrespective of migratory status. But if this is interpreted by a hostile interior ministry and applied by social affairs ministries consistently with that interpretation access to basic services may be conditioned on the service provider sharing personal data about the migrant to the interior ministry to facilitate expulsion. This would be inconsistent with the objective which states at 15(b) that states must ensure that cooperation between service providers and immigration authorities does not exacerbate vulnerabilities of irregular migrants by compromising their safe access to basic services or unlawfully infringing upon the human rights to privacy, liberty and security of persons at places of basic service delivery. The intention of objective 15(b) is clearly to create firewalls between service providers and interior ministries regarding the migratory status of people in need of basic services. But one can see how a malignant interpretation of the provision could be fabricated where service providers could be called upon to provide addresses and other information about irregular present migrants. The whole-of-society approach presents other issues regarding the implementation of the GCM. It calls for migrants, diasporas, local communities, civil society, academia, the private sector, parliamentarians, trade unions, National Human

Rights Institutions, the media and other relevant stakeholders to be included in the process. This will be picked up later in the document, at paragraph 44, which calls on all these actors and parties to be responsible for implementing the GCM (adding to the list faith-based organizations, local authorities and the Red Cross and Crescent Movements). This is an interesting move that states which are adopting the GCM, will already make it clear that they will devolve to local authorities and private bodies the responsibility to carry out the states' commitments. I will return to this issue below.

COMPARING THE DECLARATION COMMITMENTS AND THE GCM OBJECTIVES

There are 23 objectives of the GCM which cover a very wide range of issues and do not all correspond to those set out in the Declaration. The first one, which calls for the collection and use of accurate and disaggregated data as a basis for evidence-based policies is one such objective. This objective raises some questions about its consistency with the human right to privacy³⁹. Although the objective includes a couple of references to upholding the right to privacy and protecting personal data some of the activities which are recommended are clearly problematic. Everyone is entitled to privacy which means that their personal data will not be collected, stored or shared without either their (genuine) consent or an overriding reason which is sufficient robust to constitute an exception to the right (such as substantial evidence of criminal activity). But the GCM calls for the sharing of information on "characteristics of migrants" (Objective 1(b)) which presupposes the creation of profiles of migrants in respect of which there is a substantial risk of use in discriminatory ways. It also calls for data on the contributions of migrants and diaspora which again seems to presuppose the collection, storage and sharing of personal data about migrants. The objective also calls for the co-

tion of immigrant children." *Pediatrics* (2017): e20170483.

³⁹ Article 17 International Covenant on Civil and Political Rights 1966 and as interpreted by the HRC The Right to Privacy in the Digital Age 30 June 2014 A/HRC/27/37.

lection through national censuses of information not only on country of birth, but that of parents, citizenship, country of residence, most recent arrival and reason for migrating. There is no justification for the collection of so much personal data on censuses. What is the purpose of this data collection and how is it proportionate to the right to privacy? This is not clear. The collection of such data may be benign but how it may be used in the future cannot be guaranteed. Nationalist projects around ethnic cleansing are often only possible to carry out (with horrific human rights violations) because national censuses and databases contain information (such as on religion) which while innocently collected makes possible genocide at some later date. Further, the objective calls for collaboration between state units on border records, visas, resident permits and other data which is clearly protected by the right to privacy. The sharing of this data across state units may in itself be a breach of the right to privacy⁴⁰. Additionally, the objective calls for the development and use of country-specific migration profiles for the purposes of evidence-based migration policies. But is this consistent with non-discrimination? Border and immigration decisions must be taken on the basis of the individual facts and circumstances of each applicant, not on the basis of a country-specific migration profile. It is all too easy for such profiles to end up being prejudicial for the individual as they are based on information extraneous to his or her personal circumstances.

Objective 15 corresponds to commitment 1 GCM – now more cautiously entitled: provide access to basic services for migrants. In both cases the principle of provision of basic services to all migrants irrespective of status is the same. However, in the Declaration, the commitment was to the delivery of human rights even though it included return and re-admission which are always human rights complex. These two fields have now been separated into different objectives. Consular protection, in the second substantive commitment of the Declaration has now become objective 14 GCM. There is no longer a reference to the

right to leave a country which is a pity as it is a human right enshrined in the International Covenant on Civil and Political Rights 1966. Instead there is a focus on issuing travel documents and consular identity documents which may be very important for individuals who are stranded in their mobility but can also be instrumentalised by reluctant host states to facilitate expulsion. The third commitment, on addressing drivers of migration is now objective 2 – still designed to ensure that people are not forced to move internationally because of adverse conditions in their home country. Sustainable development is a key component of this objective. The emphasis is on displacement and preparedness. The Declaration's third commitment to education facilities in the countries of origin has largely disappeared. While educational opportunities in the country of origin are very important generally it was unclear why this commitment was included in the Declaration. Instead, in objective 18(f) there is now a call to promote private public partnerships in the field of education in countries of origin and destination. Objective 18(g) encourages bilateral partnerships such as student exchanges. Commitment 5 – addressing unintended negative consequences has similarly disappeared instead there is objective 7 on addressing and reducing vulnerabilities of migrants. In this objective there is a call to review policies and practices to ensure that they do not create, exacerbate or unintentionally increase vulnerabilities of migrants. The next commitment – recognising the positive contributions of migrants to their societies is now to be found in objective 19 creating conditions for migrants and diasporas to fully contribute to sustainable development in all countries. The concept of diaspora sits uncomfortably with objectives of integration of migrants and access to citizenship. The choices of individuals to retain or not their identity with and links to their (or their parents') countries of origin should be personal. To institutionalise links of citizens of one country with another country on the basis of their family's past is inconsistent with the right to dignity. An individual is not obliged to declare or be associated with a country of which he or she is not a national.

The following Declaration commitment is the integration of migration into other UN po-

⁴⁰ HRC The Right to Privacy in the Digital Age 30 June 2014 A/HRC/27/37.

licy fields such as sustainable development, humanitarian, peace-building and human rights policies and programmes. Insofar as the corresponding objective is number 23 – strengthen international cooperation and global partnerships for safe, orderly and regular migration – the focus is substantially changed. International cooperation is no longer tied to other UN areas such as development etc. The next commitment, calling on states to ratify the migrant workers convention has disappeared entirely. The only reference left in the text to that convention is in the footnote to the preamble where the GCM states that it rests on a number of international conventions. However, in objectives 9 and 10, the GCM calls for states to ratify the Palermo Protocols against smuggling and trafficking. So the loss of the call to ratify the migrant workers convention is not part of a policy decision to avoid calling on states to ratify international conventions. Rather it is evidence of ‘regression’ in respect of human rights, the ill which para 15 GCM promised would not occur. The Declaration’s welcome to the IOM again finds no direct corresponding objective in the GCM. Instead in the section on implementation at paragraph 45 the GCM notes that IOM will establish a UN network on migration to support implementation. IOM has already begun discussions with all the other UN agencies and bodies with an interest in migration about the form the network will take and how it should operate. The key issue seems to be to avoid the unwieldiness of the current venue, the Global Forum on Migration and Development.

The next Declaration commitment relates to helping migrants in situations of conflict and natural disaster. This is reflected in objective 7 which seeks to address vulnerabilities in migration. There was substantial discussion in the stocktaking exercise about the meaning of migrants in a vulnerable situation. The objective calls for a human rights-based, gender- and disability-responsive as well as an age- and child- sensitive approach. All stages of migration are included. Labour laws and working conditions are part of workplace vulnerabilities to be challenged, migrant children merit a number of paragraphs, independent legal assistance is necessary to reduce vulnerability, as are access to procedures. In

particular to avoid vulnerability migrants should be facilitated in moving from one immigration category to another to avoid irregularly and reduce precariousness. Similarly, migrants should be provided facilitated access to regularise their status. The provision of consular cooperation and humanitarian assistance forms part of this objective including in cross-border situations. The provision of identity documents is also part of the objective. The objective is much wider than the commitment in the Declaration.

The Declaration then commits states to developing guiding principles for the treatment of migrants in vulnerable situations. This seems to have been captured in objective 15 which also relates to commitment 1 – the provision of basic services to migrants irrespective of their migratory status. However, as pointed out above, the objective has widened to include expulsion. There is also in objective 10(g) a call to develop practices for admission and stay on compassionate, humanitarian or other considerations for migrants compelled to leave their homes. The objective suggests the use of humanitarian visas, private sponsorships, access to education for children and temporary work permits. The next commitment to provide temporary protection where needed has also disappeared. While there are many references to protection, particularly in objective 10, these do not directly relate to any duty to provide an immigration status or the principle of non-refoulement. The next commitment to build on bilateral, regional and global cooperation to facilitate migration corresponds rather loosely to objective 5 enhancing availability and flexibility of pathways for regular migration. In GCM this refers to labour mobility agreements and sector specific standards on employment and revising existing options and pathways for regular migration in accordance with labour market demands and skills supply. There are also echoes of this commitment in objective 6 on facilitating fair and ethical recruitment and safeguarding conditions that ensure decent work.

The next Declaration commitment is to encourage exchanges of good practices for migration and development. This is reflected in objective 23 which calls for strengthening

international cooperation and global partnerships for safe, orderly and regular migration. But there is no mention of exchanges of good practices. The Declaration then commits states to protect children consistent with the best interests of the child. A little further along it also commits to recognising gender perspectives on migration. As child-sensitivity, and gender perspectives are guiding principles of the GCM, children and gender as subjects appear in many objectives though there is none which is specific to them. Objective 6(i), the only one which refers to family reunification, calls for facilitation of the realisation of family life consistent with the principle of the best interests of the child. It calls on states to carry out this facilitation by reviewing and revising requirements such as on income, language proficiency, length of stay, work authorisation and access to social security and services. One of the most problematic areas of migration in many countries in the Global North are the highly restrictive family reunification rules which include all the ills mentioned in the objective. A revision to relax these would be consistent with the human rights principle of the right to family life.

The Declaration then sets out the commitment to encourage employment creation and labour mobility for migrants. This is covered in objectives 5 and 6 on enhancement of regular migration and fair and ethical recruitment (mentioned above). Next comes the commitment to return (expulsion) and re-admission. This is covered in objective 21 GCM which calls on states to cooperate in facilitating safe and dignified return and readmission as well as sustainable re-integration. To realise this objective states can choose among a wide range of policy options including bilateral and regional cooperation, the promotion of voluntary return, the issue of identification documents, cooperation between consular authorities and officials in the host and home states, for irregularly present migrants an individual assessment by competent authorities which includes cooperation with the country of origin, monitoring of return, mechanisms to assist reintegration in the country of origin and access to social protection and services. Objective 21(h) on the duties on states of origin in the context of re-integration of their citizens expelled from a host country are

very much wider and more generous than the duties on host states to provide basic services to migrants in objective 15. This may be somewhat paradoxical considering that the template on which this process has been designed is that migrants come from poor countries and go to rich ones.

The Declaration's final substantive commitment is to encourage deeper interaction between governments and civil society, including non-governmental organizations. No reference to non-governmental organizations has survived in the final draft GCM. But under the heading of implementation, at paragraph 44 the GCM states "We will implement the Global Compact in cooperation and partnership with migrants, civil society, migrant and diaspora organizations, faith-based organizations, local authorities and communities, the private sector, trade unions, parliamentarians, National Human Rights Institutions, the International Red Cross and Red Crescent Movement, academia, the media and other relevant stakeholders." This is an interesting way to take forward deeper interaction with civil society. It seems to be based on states undertaking commitments in the GCM for which they have already identified sub-state bodies which will be responsible for delivering on those commitments. The most frequently addressed sub-state entity which will be responsible for delivering on the GCM commitments are local authorities. They are referred to 14 times in the final draft GCM. It is unclear to what extent states may already be in discussions with these local authorities about the conditions and financing which will be necessary for them to take up these new (or expanded) tasks. There are five references to civil society as a partner in delivering the objectives of the GCM and another five to migrants and diaspora organizations. Once again the conditions and financing of these tasks will need to be arranged at the national level. There are three references to international organizations and their duties, two to employers and workers organizations and one to faith-based organizations.

Finally, the GCM includes a number of objectives which are not related to commitments in the Declaration. These are objectives: (3) providing accurate and timely information

at all stages of migration; (4) ensure that all migrants have proof of legal identity; (8) save lives and establish coordinated international efforts on missing migrants; (9) strengthen the transnational response to smuggling of migrants; (10) prevent, combat and eradicate trafficking in persons; (11) manage borders in an integrated, secure and coordinated manner; (12) strengthen certainty and predictability in procedures; (13) use migration detention only as a measure of last resort; (16) empower migrants and societies to realize full inclusion and social cohesion; (17) eliminate discrimination; (18) invest in skills and mutual recognition thereof; (20) promote faster, cheaper transfers of remittances; (22) portability of social security entitlements.

CONCLUSIONS

In this contribution I commenced with a brief overview of the international community's engagement with migration over the past 50 years and then turned to the 2016+ developments. It is clear that the New York Declaration of 19 September 2016 was a new high point in commitments by states in the international community to the promotion of migration in a context of shared responsibility for migration including border controls. The Declaration called for two compacts, at that time unknown legal instruments in the UN system, but clarified in the documents themselves to be non-legally binding cooperative frameworks. I have examined the Declaration and the GCM to identify the impor-

tance of human rights in the commitments and obligations set out in each of them and how they reflect (or not) one another. In my analysis of the GCM and the Declaration the position of human rights in the commitments and the objectives of the two tends to be symbolic and fails to be fully integrated into the content of each commitment or objective. While there are many references to human rights and human rights instruments in the two documents, with something of an inflation from the Declaration to the GCM, still great attention will need to be given to their implementation in practice. This is because the references to human rights are not fully anchored in the UN human rights conventions and insufficiently precise. This will make implementation much more difficult than it would have been had the GCM properly referenced the relevant human rights commitments in each objective and principle rather than simply referring to 'human rights' in general. The actual state of international human rights law and its application to migrants is less than adequately developed in both the instruments. Although the CGM is formally committed to non-regression as regards existing human rights obligations of states, there is much ambiguity in many of the objectives and the options for implementation. Depending on the political preferences of some governments, numerous choices are open to implementation in a manner which could result in regression from existing human rights standards. This must be avoided at all costs.

RESUMEN

Este artículo examina el Global Compact Migration (GCM) desde la perspectiva de las convenciones de derechos humanos de la ONU. Como se indicó anteriormente, la migración ha sido un campo disputado en la política internacional. Incluso la aplicación de los derechos humanos internacionales contenidos en las convenciones de la ONU a los migrantes ha sido cuestionada (particularmente en lo que respecta a la prestación en la práctica). Se analizan dos temas fundamentalmente: por un lado, la Declaración de Nueva York y los derechos humanos: cuál es la posición de los derechos humanos en la Declaración; por otro, el Global Compact Migration a través de la lente de los compromisos de derechos humanos establecidos en la Declaración; Esta sección examina los compromisos de la Declaración con los Objetivos de la GCM. Se analiza la Declaración y el GCM para identificar la importancia de los derechos humanos en los compromisos y obligaciones establecidos en cada uno de ellos y cómo se reflejan (o no) entre sí. En el análisis de la GCM y la Declaración, la posición de los derechos humanos en los compromisos y objetivos de los dos tiende a ser simbólica y no se integra completamente en el contenido de cada compromiso u objetivo. Si bien hay muchas referencias a los instrumentos de derechos humanos y de derechos humanos en los dos documentos, con algo de inflación de la Declaración al GCM, aún será necesario prestar mucha atención a su implementación en la práctica. Esto se debe a que las referencias a los derechos humanos no están totalmente ancladas en las convenciones de derechos humanos de la ONU y no son lo suficientemente precisas. Esto hará que la implementación sea mucho más difícil de lo que hubiera sido si el GCM hubiera referenciado adecuadamente los compromisos de derechos humanos relevantes en cada objetivo y principio en lugar de simplemente referirse a los "derechos humanos" en general. El estado actual del derecho internacional de los derechos humanos y su aplicación a los migrantes está menos desarrollado adecuadamente en ambos instrumentos. Si bien el CGM está comprometido formalmente con la no regresión en lo que respecta a las obligaciones existentes de los Estados en materia de derechos humanos, existe una gran ambigüedad en muchos de los objetivos y las opciones de implementación. Dependiendo de las preferencias políticas de algunos gobiernos, numerosas opciones están abiertas a la implementación de una manera que podría resultar en una regresión de las normas existentes de derechos humanos. Esto debe evitarse a toda costa.

Palabras clave: Declaración de Nueva York; Pacto Mundial; Derechos Humanos; migración internacional.

ABSTRACT This article examines the Global Compact Migration (GCM) from the perspective of the UN human rights conventions. As indicated, migration has been a contested field in international politics. Even the application of international human rights as contained in the UN conventions to migrants has been doubted and questioned (particularly as regards delivery in practice). It will examine two main issues: First, the New York Declaration and human rights – what is the position of human rights in the Declaration; Second, the Global Compact Migration through the lens of the human rights commitments set out in the Declaration. I examined the Declaration and the GCM to identify the importance of human rights in the commitments and obligations set out in each of them and how they reflect (or not) one another. In my analysis of the GCM and the Declaration the position of human rights in the commitments and the objectives of the two tends to be symbolic and fails to be fully integrated into the content of each commitment or objective. While there are many references to human rights and human rights instruments in the two documents, with something of an inflation from the Declaration to the GCM, still great attention will need to be given to their implementation in practice. This is because the references to human rights are not fully anchored in the UN human rights conventions and insufficiently precise. This will make implementation much more difficult than it would have been had the GCM properly referenced the relevant human rights commitments in each objective and principle rather than simply referring to ‘human rights’ in general. The actual state of international human rights law and its application to migrants is less than adequately developed in both the instruments. Although the CGM is formally committed to non-regression as regards existing human rights obligations of states, there is much ambiguity in many of the objectives and the options for implementation. Depending on the political preferences of some governments, numerous choices are open to implementation in a manner which could result in regression from existing human rights standards. This must be avoided at all costs.

Keywords: New York Declaration; Global Compact; Human Rights; international migration.

A securitização da imigração e o imperativo de uma gestão da migração legal baseada no respeito pelos direitos humanos

The securitization of migration and the imperative of a human-rights based management of legal migration

CONSTANÇA URBANO DE SOUSA*

1. INTRODUÇÃO

Nunca, como hoje, as migrações internacionais foram tema de tão aceso e emotivo debate político. O que mudou ao ponto de existir uma perceção, em muitos países europeus, de que são um fenómeno recente, massificado e “perigoso”, apesar de serem tão antigas como a humanidade?

Na era da globalização, tornaram-se mais complexas, diversificadas e intensas, afetando todos os continentes e, em particular, a Europa, que se transformou em polo de atração de fluxos migratórios com natureza crescentemente “não europeia”¹. A diversidade étnica,

racial e religiosa daí resultante tem gerado tensões que alimentam a perceção de que são uma ameaça à identidade nacional².

Na era do “Digital” e do mediatismo instantâneo, tornaram-se mais visíveis, sobretudo os fluxos irregulares associados a crescentes tragédias humanitárias. Tal, amplificado pela atenção mediática, contribui para alimentar a perceção de “invasão por fluxos maços de imigrantes irregulares”, que tende a ser mais forte do que a realidade.

Por fim, e utilizando uma qualificação de Stephen Castles, Hein de Haas e Mark Miller para o século XXI, na Era da Migração (“Age of Migration”), as migrações internacionais estão a ser objeto de crescente politização, a nível interno e internacional³. Esta politização está intimamente relacionada com um processo de securitização, que conduziu a políticas

* Professora Associada da Universidade Autónoma de Lisboa, Investigadora integrada do Ratio Legis e colaboradora do OBSERVARE; Membro da Rede Odysseus. O presente artigo serviu de base a uma intervenção intitulada “How to break the security-migration nexus and ensure a human rights-based management of international migration” na Conferência Internacional sobre o contributo das migrações para o desenvolvimento – o Pacto Global para uma Migração Regular, Ordenada e Segura, realizada no dia 1 de outubro em Lisboa e cuja versão inglesa vai ser publicada nas respetivas atas.

¹ Ver, entre outros, CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J. - *The Age of Migration – International Population Movements in the Modern World*. 5.ª ed., Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2014, p. 16; RODRIGUES, Teresa Ferreira, FERREIRA, Susana de Sousa, - *Portugal e a globalização das migrações. Desafios de segurança. População e Sociedade* [em linha]. Vol.

22, 2014, p. 143; SOUSA, Constança Urbano de - *Globalização e Livre Circulação de Pessoas*. Themis, Ano XV, n.ºs 26/27, 2014, p. 139; CZAİKA, Mathias, HAAS, Hein de - *The globalization of Migration: Has the World Become More Migratory?*, *International Migration Review (IMR)* [em linha]. Vol. 48, n.º 2, 2015, pp. 283-323.

² Sobre esta problemática ver, entre outros, CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J. *op.cit.*, pp., 18 e segs.

³ Assim, CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J., *op. cit.*, pp. 16-17.

de imigração restritivas, largamente baseadas no controlo das fronteiras e na contenção, que inviabilizam ou dificultam a regularidade migratória daqueles estrangeiros que têm necessidade de proteção internacional, que se querem reunir às suas famílias ou que têm uma perspetiva razoável de encontrar melhores condições de vida. Tal tem contribuído para o aumento da imigração irregular, hoje largamente gerida por redes criminosas, bem como para o drama humano a ela associado, de que é palco privilegiado o Mediterrâneo, a fronteira mais letal do Mundo⁴. Com o crescente nexos entre segurança e migrações, criou-se um círculo vicioso que sedimenta a perceção da imigração como ameaça à segurança, o que, por sua vez, justifica mais medidas securitárias e, com elas, fluxos mais dramáticos de imigração irregular⁵.

⁴ Ver, entre muitos outros autores, WIHTOL DE WENDEN, Catherine - L'inscription des Migrations dans la Mondialisation, *Études* [em linha], n.º 6, 2014, p. 10, in: <https://www.cairn.info/revue-etudes-2014-6-page-7.htm>; CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J., *op. cit.*, p. 323; EYLEMER, Sedef, ŞEMSİT, Sühal, - Migration-Security Nexus in the Euro-Mediterranean Relations, [em linha], *Perceptions Summer-Autumn 2007*, pp. 60 e segs., in: <http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/02/EylemerSemsit.pdf>; PINYOL-JIMÉNEZ, Gemma - The Migration-Security Nexus in short: instruments and actions in the European Union. *Amsterdam Law Forum* [em linha], vol 4:1, 2012, pp. 36-57; WOHLFELD, Monika - Is migration a security issue? In GRECH, Omar, WOHLFELD, Monika (Eds.), *Migration in the Mediterranean: human rights, security and development perspectives*. Malta: MEDEC, 2014, pp. 61-77; DAUVERGNE, Catherine - Making People Illegal. What Globalization Means for Migration and Law, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp. 10 e segs.; SOUSA, Constança Urbano de - L'Émergence du droit européen de l'immigration et de l'asile: Bilan et perspectives", *Galileu - Revista de Economia e Direito*, Vol VIII, n.º 2, 2003, pp. 139-164; DEL RE, Emanuela C. - Mediterranean Migrations: From Current Stalemate to Structural Reponses. *Current Politics and Economics of Europe*, Vol. 28, n.º 2, 2017, pp. 151-170; ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa - La consolidación histórica de la migración irregular en Europa: leyes y políticas defectuosas. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. Vol. XIV, 2014, pp. 637-686; ACHILLI, Luigi, SANCHEZ, Gabriella - What Does it Mean to Disrupt the Business Models of People Smugglers? [em linha], *Policy Brief 2017/09*, April 2017, pp. 4 e segs., in: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46165/PB_2017_09_MPC.pdf?sequence=1; CRÉPEAU, François, PURKEY, Anna - Facilitating Mobility and Fostering Diversity - Getting EU Migration Governance to Respect the Human Rights of Migrants [em linha], *CEPS Paper in Liberty and Security* n.º 92, maio 2016, in: www.ceps.eu.

⁵ EYLEMER, Sedef, ŞEMSİT, Sühal, *op. cit.*, p. 61; WOHLFELD, Monika, *op. cit.*, pp. 75 e segs.

A questão de saber como quebrar este círculo vicioso e garantir que as migrações internacionais possam ser geridas de forma regular, segura e respeitadora dos direitos humanos, em benefício dos países de acolhimento e de origem, bem como dos imigrantes, é complexa e não tem resposta simples. Isto porque são um fenómeno humano multidimensional, transnacional e complexo, que exige uma abordagem cooperativa, holística, pragmática e humanista. O Pacto Global para as Migrações, negociado no seio das Nações Unidas⁶, é uma oportunidade única para a comunidade internacional adotar esta abordagem e enfrentar, num espírito cooperativo, os múltiplos desafios das migrações internacionais. Como será objeto de análise em outras intervenções, para elas remeto.

Tendo em consideração a complexidade e dimensão deste tema dividi este artigo em três partes:

- 1- Para uma melhor compreensão da dimensão deste fenómeno, vou colocar as migrações internacionais, em geral, e a chamada “crise dos refugiados” ou “crise migratória” na Europa, em particular, em perspetiva.
- 2- A seguir, numa abordagem cronológica e analítica, apresentarei os principais elementos do processo de securitização das migrações, as suas consequências e a sua eficácia para gerir o fenómeno migratório, de forma regular e humana.
- 3- Por fim, salientarei alguns elementos que me parecem essenciais para dotar a União Europeia (UE) e os seus Estados-Membros de uma política de imigração e asilo que permita alterar o “status quo”, garantir a regularidade das migrações, o respeito pelos direitos humanos e os valores civilizacionais da Europa.

⁶ Versão aprovada na Conferência Intergovernamental de Marraquexe, em 10-11 de dezembro de 2018, in: <https://undocs.org/A/CONF.231/3>.

2. MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS EM PERSPETIVA

2.1. Migrações internacionais no Mundo: alguns dados

As migrações internacionais são um fenómeno complexo que marca a história da humanidade, caracterizada por sucessivas vagas de movimentos migratórios, com maior ou menor intensidade, em resultado de guerras, perseguições, alterações climáticas, miséria, entre outros fatores. No século XXI aumentaram e diversificaram-se, afetando todos os continentes e não apenas a Europa.

De acordo com as Nações Unidas, o número de imigrantes internacionais aumentou de 173 milhões, em 2000, para 258 milhões, em 2017. Entre 2015 e 2017, a taxa de crescimento anual desacelerou para 2%, se comparada com a taxa de crescimento de 2,9% no período entre 2005-2010⁷.

Mais de 60% dos migrantes internacionais vivem na Ásia (80 milhões) e na Europa (78 milhões)⁸. Quanto aos países que concentram o maior número de imigrantes, os EUA ocupam o primeiro lugar, com 49,8 milhões, seguidos da Arábia Saudita e da Alemanha, com 12,2 milhões cada, e da Federação Russa, com 11.7 milhões⁹.

O impacto das migrações depende também da dimensão populacional do país de destino, com países a registar elevadíssimas taxas de imigração, como os Emiratos Árabes Unidos (88%), o Kuwait (75%) ou o Qatar (65%) e outros a registar taxas de imigração marginais, inferiores a 1%¹⁰.

Em relação à origem dos migrantes internacionais, em 2017, a Ásia ocupava o primeiro lugar (106 milhões), seguida da Europa (61

milhões), América Latina e Caraíbas (38 milhões) e África (36 milhões)¹¹. A Índia é país de origem do maior número de imigrantes (16.6 milhões), seguida do México (13 milhões) e da Rússia (10.6 milhões). Na lista dos 20 países de origem do maior número de migrantes encontramos vários Estados europeus, como o Reino Unido (4.9 milhões), a Polónia (4.7 milhões), a Alemanha (4.2 milhões), a Roménia (3.6 milhões) e a Itália (3.0 milhões), embora um número significativo destes migrem no interior da UE, ao abrigo do regime de livre circulação de pessoas.

Também o número de refugiados aumentou significativamente nos últimos anos, fruto de guerras, conflitos, desrespeito pelos direitos humanos e perseguições várias. De acordo com o ACNUR, no final de 2017, existiam 25.4 milhões de refugiados, sendo os principais países de origem a Síria (6.3 milhões), o Afeganistão (2.6 milhões), o Sudão do Sul (2.4 milhões), Myanmar (1.2 milhões) e a Somália (cerca de 1 milhão), responsáveis por mais de 2/3 do número global de refugiados¹². Cerca de 85% dos refugiados a nível mundial encontraram refúgio em países menos desenvolvidos, como a Turquia (3,5 milhões), o Paquistão (1,4 milhões), o Uganda (1.4 milhões), o Líbano (1 milhão), o Irão (cerca de 1 milhão), o Bangladesh (cerca de 1 milhão) ou o Paquistão (1,4 milhões). Na Europa, onde a percentagem de refugiados é reduzida, o país que acolhe mais refugiados é a Alemanha, que conta com cerca de 970 mil¹³.

Todos estes números, vistos de forma absoluta parecem esmagadores, mas se os lermos em perspetiva, em termos da sua relação com a população mundial, podemos concluir que as migrações internacionais continuam a ser a exceção no comportamento humano e que, como afirma Hein de Haas, não estamos a viver numa era de migrações sem precedente¹⁴. Apenas 3,4% da população mundial

⁷ NAÇÕES UNIDAS, Departamento de Assuntos Económicos e Sociais, Divisão de População - International Migration Report 2017: Highlights [em linha]. Nova Iorque: Nações Unidas. p. 4. http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf.

⁸ *Idem*, op. cit., p. 5.

⁹ *Idem*, op. cit., p. 6.

¹⁰ *Idem*, op. cit., pp. 25 e segs.

¹¹ *Idem*, op. cit., p. 9.

¹² ACNUR - Global Trends. Forced Displacement in 2017 [em linha], p. 13 e segs. <http://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>.

¹³ ACNUR, cit., p. 20.

¹⁴ HAAS, Hein de - Myths of migration: Much of what we think we know is wrong, in: <http://heindehaas.blogspot.com/2017/03/myths-of-migration-much-of-what-we.html>.

é imigrante. E a realidade na UE, como veremos, não é muito diferente.

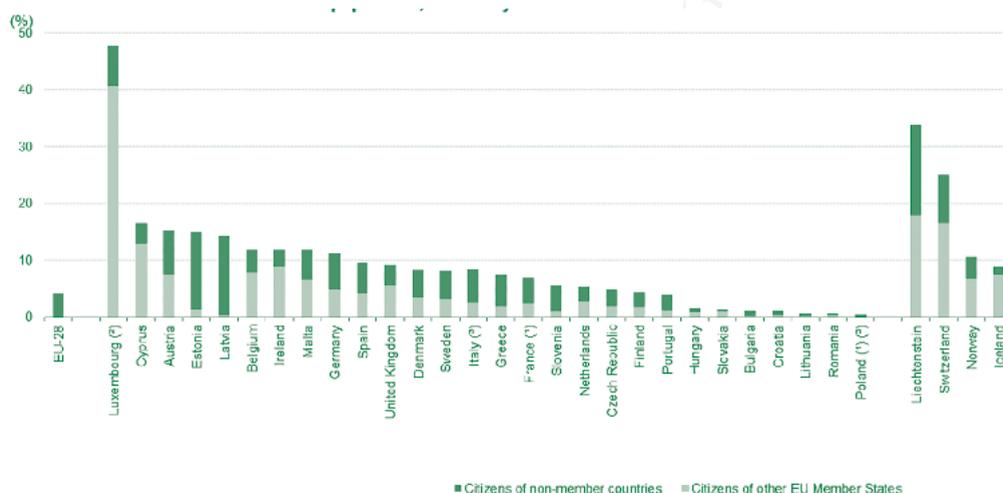
2.2. Migrações internacionais para a União Europeia: invasão ou percepção de invasão?

A Europa sempre foi um continente de emigração. Só no século XX é que se transformou em polo de atração de movimentos imigratórios mais significativos e diversificados.

dade) não relevam do seu direito de imigração e asilo, antes da liberdade de circulação, como direito inerente ao estatuto da cidadania europeia.

Em termos absolutos, a Alemanha concentra o maior número de nacionais de países terceiros (9.2 milhões), mas também é o Estado com o maior número de habitantes (82.8 milhões), seguido do Reino Unido (6.1 milhões para uma população de 65.8 milhões), da Itália (5 milhões para uma população de 60.6

QUADRO 1. SHARE OF NON-NATIONALS IN THE RESIDENT POPULATION, 1 JANUARY 2017



(*) provisional
(*) break in series
(*) estimated

Source: Eurostat (online data code: migr_pop1ctz)

eurostat

De acordo com o EUROSTAT, em 1 de janeiro de 2017, residiam, na UE-28, cerca de 22 milhões de nacionais de países terceiros¹⁵. Ou seja, 4,2% da sua população residente era imigrante na aceção do direito da União Europeia, pois, no seu interior, as migrações dos cidadãos da UE (e dos membros da sua família, independentemente da sua nacionali-

milhões), da França (4,6 milhões para uma população de 67 milhões) e da Espanha (4,4 milhões para uma população de 46,5 milhões). Em termos relativos, considerando a percentagem de população estrangeira (nacionais de países terceiros e cidadãos da UE) em relação ao total da sua população, a pressão migratória nesses Estados-Membros é, no entanto, menor do que no Luxemburgo (48%), no Chipre, na Áustria, na Bélgica ou mesmo em Malta, pese embora estes países registarem, em termos absolutos, um menor número de

¹⁵ EUROSTAT – Migration and migrant population statistics, março de 2018 [em linha]. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics[Consult. em 6 de setembro de 2018].

estrangeiros¹⁶. Países como a Hungria, Eslováquia, República Checa ou a Polónia, que defendem ativamente políticas de “imigração zero”, são aqueles em que a percentagem de população estrangeira residente é reduzida.

Estes números dizem-nos que estamos longe de poder falar numa invasão, apesar da perceção gerada pelo mediatismo e politização da chamada crise dos “refugiados” de 2015. Uma perceção que também foi alimentada por imagens diárias de pessoas desesperadas a tentar entrar na UE através da rota do Mediterrâneo, situação que gerou uma sensação de “incapacidade” de controlo da sua fronteira externa.

2.3. A “crise dos refugiados” de 2015/16: breve caracterização

2015 ficou marcado por um afluxo maciço de refugiados a entrar de “irregularmente” na UE, sobretudo pela Grécia e a Itália, e pelo crescimento exponencial de pedidos de asilo em países como a Alemanha ou a Suécia.

Este não é, contudo, um fenómeno novo, pois a Europa já tinha conhecido outras “crises migratórias”. Em 1991, milhares de albaneses chegaram a Itália e a UE registou mais de 600.000 pedidos de asilo¹⁷. Entre 1991 e 1995, a Alemanha, França e Itália registaram cerca de 1,3 milhões de pedidos de asilo¹⁸. Estes anos também foram marcados por manifestações violentas contra refugiados promovidas por movimentos de extrema direita, sobretudo na Alemanha. Entre 2005 e 2007, a Espanha viveu a chamada crise das “pateras” e dos “cayucos”, quando milhares de africa-

nos tentavam entrar na UE pelo estreito de Gibraltar e pelas Ilhas Canárias. A partir de 2008, “Lampedusa” torna-se a maior porta de entrada de migrantes e refugiados africanos, em trânsito pela Líbia ou Tunísia, e palco de inúmeras tragédias, como o naufrágio de 2013, que vitimou centenas de refugiados, sobretudo originários da Somália e Eritreia. Na altura, já se estimava que, desde a década de 90, cerca de 20.000 pessoas tinham perdido a vida no Mediterrâneo a tentar entrar na Europa, vítimas de organizações criminosas de auxílio à imigração ilegal e de tráfico de seres humanos, cada vez mais complexas e lucrativas.

Em 2015, a intensidade e natureza destes movimentos altera-se, registando-se um afluxo maciço de refugiados a entrar na UE e um aumento exponencial de pedidos de asilo, sobretudo de refugiados sírios, mas também da Eritreia, Afeganistão ou Iraque entre outros países. Os movimentos secundários de migrantes e refugiados no interior da UE e o aumento de tragédias humanitárias, com um crescente número de vítimas mortais às portas da Europa, geraram tensões sem precedentes e colocaram em causa a coesão e a solidariedade entre os Estados-Membros.

Se em 2014, foram registados 600.000 pedidos de asilo, na UE, em 2015 e 2016 este número aumentou para cerca de 1,2 milhões, respetivamente, tendo descido, em 2017, para cerca de 650.000 pedidos¹⁹.

Estes números parecem esmagadores, mas temos de ver este fenómeno global em perspetiva, para perceber que à Europa apenas chega uma percentagem relativamente reduzida de refugiados. Por exemplo, a maioria dos refugiados da Síria (cerca de 5.6 milhões) encontra-se, não na UE, mas em países como a Turquia (cerca de 3.5 milhões) o Líbano (cerca de 1 milhão) ou a Jordânia (cerca de 670.000)²⁰. A UE, com uma população de mais de 511 milhões de habitantes²¹, recebeu cerca

¹⁶ EUROSTAT – Migration and migrant population statistics, março de 2018 [em linha]. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics; EUROSTAT – EU population up to almost 512 million at 2017 [em linha]. 10 de julho de 2017. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8102195/3-10072017-AP-EN.pdf>. [Consult. em 7 de setembro de 2018].

¹⁷ Cfr. EUROSTAT – Asylum Statistics [em linha]. Disponível in: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics#Final_decisions_taken_in_appeal. [Consult. em 6 de setembro de 2018].

¹⁸ CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J., *op.cit.*, p. 226.

¹⁹ EUROSTAT – Asylum Statistics [em linha], *op.cit.*

²⁰ ACNUR in <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> [Consult. em 7 de setembro de 2018].

²¹ EUROSTAT – EU population up to almost 512 million at 2017 [em linha]. 10 de julho de 2017. In: <https://ec.europa.eu/>

de 1 milhão de refugiados sírios²². Se compararmos com um país pequeno como o Líbano, que desde 2011 acolheu aproximadamente o mesmo número de refugiados sírios, não é difícil concluir quem é que assume a maior responsabilidade com a sua proteção. Mas também na Europa a repartição desta responsabilidade não é equilibrada, já que a mesma recai em poucos Estados-Membros, sobretudo, na Alemanha e na Suécia.

Por outro lado, se em 2014 foram detetadas cerca de 282.933 pessoas a entrar “irregularmente” na UE, em 2015, o crescimento foi exponencial para 1.8 milhões de pessoas. Em 2016, este número desceu para cerca de 511.047 e, em 2017, para 204.719 (- 60% em relação a 2016 e - 89% em relação a 2015)²³. Esta tendência de descida continuou nos primeiros sete meses de 2018, com nova diminuição significativa de entradas “irregulares” detetadas para 73 500 (- 43% em relação a 2017), embora tenha aumentado a pressão na fronteira externa de Espanha²⁴. Estes números devem, no entanto, ser lidos com cautela. Em primeiro lugar, não se pode excluir que muitas das entradas irregulares em 2015 tenham sido duplamente contabilizadas, pois, por exemplo, muitas das pessoas que entraram pela Hungria e pela Croácia, já tinham entrado na Grécia. Em segundo lugar, ao classificar como “irregular” a entrada de nacionais da Síria, do Iraque ou do Afeganistão desconsidera-se que correspondem às nacionalidades mais frequentes das pessoas que procuram asilo e obtêm proteção internacional na UE, o que lhes confere um estatuto de residentes legais e torna, juridicamente, irrelevante a “irregularidade” da sua entrada ou permanência. Se ainda, considerarmos o re-

duzido número de afastamentos por entrada e permanência irregulares, que oferece uma noção mais clara do fenómeno, podemos concluir, com Elspeth Guild e Sergio Carrera, a propósito dos dados da Frontex em relação ao terceiro trimestre de 2015, que estes números da “imigração irregular” estão sobredimensionados²⁵.

Com efeito, em 2017, os Estados-Membros reportaram 279 215 decisões de retorno ou afastamento por entrada e/ou permanência irregular e executaram 151.398 afastamentos efetivos (um decréscimo de cerca de 9% em relação a 2016 e o nível mais baixo desde 2012)²⁶. A percentagem de imigrantes que são objeto de decisão de retorno é muito reduzida se comparada com o número de imigrantes a residir legalmente na UE e extremamente reduzida se comparada com a população. A este propósito a KNOMAD (Global Knowledge on Migration and Development) estima que, entre 2009-2017, apenas 6% dos imigrantes que entraram na Europa estava em situação irregular²⁷. Estes dados sobre afastamentos por entrada e/ou permanência irregulares, mesmo que não sejam inteiramente fiáveis, revelam, contudo, uma tendência: a dimensão relativamente reduzida da imigração irregular na UE. Mas, como afirmam Elspeth Guild e Sergio Carrera, uma abordagem que relativiza os números da imigração irregular não é útil, pois tornaria injustificado o enorme investimento que se está a fazer para resolver um “problema” que afinal não tem dimensão que o justifique²⁸.

Por fim, em 2015 e 2016 também se verificou um aumento substancial do número esti-

eurostat/documents/2995521/8102195/3-10072017-AP-EN.pdf [Consult. em 7 de setembro de 2018].

²² MIGRATION POLICY CENTRE – Syrian Refugees [em linha]. In <http://syrianrefugees.eu>. [Consult. em 7 de setembro de 2018].

²³ FRONTEX – Risk Analysis for 2018 [em linha], in: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf.

²⁴ FRONTEX – News Release. [em linha]. In: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/migratory-flows-in-july-total-number-drops-spain-accounts-for-more-than-half-of-detections-UceVoq>. [Consult. em 7 de setembro de 2018].

²⁵ CARRERA, Sergio, GUILD, Elspeth – Addressing Irregular Migration, Facilitation and Human Trafficking: The EU’s Approach, in CARRERA, Sergio, GUILD, Elspeth – Irregular Migration, Trafficking and Smuggling of Human Beings. Policy Dilemmas in the EU [em linha]. Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2016, pp. 5 e segs.

²⁶ FRONTEX, Risk Analysis for 2018, p. 29.

²⁷ KNOMAD- Global Knowledge on Migration and Development (World Bank Group) – Migration and Remittances, Recent Developments and Outlook [em linha]. Migration and Development Brief 29, Abril de 2018, p. 19. In: <http://documents.worldbank.org/curated/en/805161524552566695/pdf/125632-WP-PUBLIC-MigrationandDevelopmentBrief.pdf>.

²⁸ *Op. cit.*, p. 7.

mado de mortes no Mediterrâneo, uma tragédia que parece não ter fim à vista. Desde 2014, perderam aqui a vida cerca de 17.000 pessoas a tentar desesperadamente chegar à UE, fugidas da guerra, de conflitos ou da miséria. De acordo com as estimativas da OIM, em 2014 e 2015, nas rotas do Mediterrâneo, perderam a vida 3.282 e 3782 imigrantes, respetivamente. Em 2016, registou-se um pico de 5.143, tendo descido, em 2017, para 3.139. Até setembro de 2018, estima-se que 1.565 pessoas tenham falecido ou desaparecido na travessia²⁹.

3. A SECURITIZAÇÃO DA POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO NA EUROPA E O FENÓMENO DA IMIGRAÇÃO IRREGULAR

3.1. Evolução das políticas de imigração na Europa: da desregulação ao controlo

As migrações internacionais sempre marcaram a história da Europa, que durante muitos séculos foi um continente de origem de fluxos migratórios muito significativos, como por exemplo no final do século XIX e início do século XX, quando, entre 1846 e 1939, cerca de 59 milhões de europeus emigraram em busca de melhores oportunidades de vida, sobretudo para as Américas, Austrália, Nova Zelândia e África do Sul³⁰.

É no século XX, sobretudo a seguir à II Guerra Mundial, que os Estados Europeus fazem uma transição para Estados de destino de fluxos migratórios mais intensos e diversificados³¹.

Durante séculos os movimentos migratórios não estiveram sujeitos a nenhuma regulação específica. Foi com a consolidação do Estado-nação e a divisão do Mundo em Estados, que estes começam a reclamar o seu direito soberano, reconhecido pelo Direito Internacional

de controlar as fronteiras e o acesso dos estrangeiros ao seu território³². No final do século XIX são adotadas as primeiras leis de imigração e, a partir da I Guerra Mundial, generalizam-se os controlos migratórios, consolidando-se a ideia de “imigração ilegal”³³. Surge, assim, o Direito de Imigração para regular a entrada, a residência e o afastamento dos estrangeiros do território nacional, através do qual os Estados determinam que estrangeiros podem ou não atravessar as suas fronteiras e permanecer no seu território, numa lógica mais ou menos restritiva de contenção e controlo³⁴.

Até à década de 70, as leis de imigração dos Estados da Europa Ocidental não eram, em geral, restritivas. A seguir à II Guerra Mundial, a imigração laboral era até incentivada por muitos países da Europa Ocidental, que, através de “programas de trabalhadores convidados” e acordos bilaterais com países do sul da Europa e da margem sul do Mediterrâneo ou mediante a regularização de trabalhadores imigrantes que chegavam espontaneamente, recrutavam a mão de obra barata de que necessitavam para o desenvolvimento económico do pós-guerra³⁵.

O crescimento da imigração para a Europa Ocidental, regular, irregular e pela via do reagrupamento familiar dos “trabalhadores temporários” que, entretanto, se estabeleceram de forma permanente, conduziu a um certo clima anti-imigração, que justificou, a partir do final da década de 60, políticas de imigração cada vez mais restritivas³⁶.

³² Ver, entre outros, CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J., *op.cit.*, pp. 84 e segs.; GHEZELBACH, Daniel-Legal...Transfers of Restrictive Immigration Laws: A Historical Perspective. *International and Comparative Law Quarterly (ICLQ)*. Vol. 66, 2017, p. 236; ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, *op.cit.*, p. 639; DAUVERGNE, Catherine, *cit.* pp. 2; WOHLFELD, Monika, *op. cit.*, pp. 62 e segs.

³³ Sobre esta evolução na Europa ver ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, *cit.*, pp. 639 e segs. Nos EUA, Canadá e Austrália, ver GHEZELBACH, Daniel *op.cit.*, pp. 239 e segs.

³⁴ SOUSA, Constança Urbano, *Globalização...*, *op. cit.*, p. 143.

³⁵ Sobre este período ver CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J., *op.cit.*, pp. 104 e segs.; EYLEMER, Sedef, ŞEMŞİT, Sühal, *op. cit.*, p. 51; ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, *op.cit.*, pp. 648 e seg.; BLUS, Anna – Beyond the Walls of Paper: Undocumented Migrants, the Border and Human Rights, *European Journal of Migration and Law*, 15, 2013, pp. 416 e segs.

³⁶ ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, *op. cit.*, pp. 648 e segs.

²⁹ OIM, Missing Migrants – Tracking deaths along Migratory Routes, [em linha]. In: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> [Consult. em 7 de setembro de 2018].

³⁰ CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J., *op. cit.*, pp. 5 e 86 e segs.

³¹ Sobre esta transição ver CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J., *op. cit.*, pp. 84 e segs.

Com a crise do petróleo de 1973, são introduzidas, nestes países, as chamadas “políticas de imigração zero” e, com elas, inicia-se um processo de securitização e de “ilegalização” das migrações: paragem do recrutamento ativo de trabalhadores imigrantes, introdução de condições de admissão de imigrantes cada vez mais restritivas e burocratizadas, imposição generalizada de vistos como requisito de entrada, sanções às transportadoras de estrangeiros sem documentação adequada, sanções aos empregadores de imigrantes em situação irregular, controlos de fronteiras mais rigorosos, sanções mais pesadas para o auxílio à imigração irregular, etc.³⁷. Para evitar migrações indesejadas, as democracias pós-industriais embarcaram, assim, no que Stephen Castles, Hein de Haas e Mark Miller designam de “quest for control”³⁸.

Apesar destas medidas, a imigração na Europa não parou, antes aumentou (reunificação familiar, proliferação da imigração irregular, afluxos significativos de refugiados e requerentes de asilo a partir da década de 90, crescente admissão de trabalhadores altamente qualificados e de estudantes), diversificou-se (aumento da imigração oriunda do Magrebe, da América Latina, da Ásia, da África Ocidental) e expandiu-se (transformação de muitos países do sul da Europa em países de trânsito e destino de fluxos migratórios significativos)³⁹, ao mesmo tempo que se transformou numa tragédia humanitária, sobretudo no Mediterrâneo.

E, na era da globalização, as migrações internacionais tenderão a aumentar e a diversificar-se, pois fazem parte do processo de liberalização e internacionalização dos fluxos de capitais, mercadorias e serviços à escala global, que implica, igualmente, a mobilidade das pessoas⁴⁰.

Embora as pessoas tenham o direito de abandonar o seu país (artigo 13.º, n.º 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos) ou, quando perseguidas, a procurar e beneficiar de asilo em outros países (artigo 14.º, n.º 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos), a verdade é que, paradoxalmente, não existe um direito à imigração. São os Estados, no uso da sua soberania territorial, que têm o direito de definir que estrangeiros podem atravessar as suas fronteiras e permanecer nos seus territórios e, com isso, o poder de incluir e excluir as pessoas da mobilidade e, com isso, determinar a medida da “irregularidade migratória”. A este propósito, Catherine Dauvergne destaca o processo de “ilegalização” das migrações internacionais como marca da era da globalização, pois a imigração irregular e o imperativo do controlo de fronteiras transformaram-se em temas centrais para os Estados-nação, que vêm no seu Direito de Imigração o “último bastião da soberania nacional” e no controlo das suas fronteiras uma derradeira manifestação de poder face às forças da globalização⁴¹.

Por isso, existe hoje, mais do que nunca, uma tensão paradoxal entre o processo de globalização, caracterizado pela abolição de fronteiras e a liberalização de fluxos de mercadorias, serviços e capitais à escala global e o processo de regulação das migrações internacionais, que continua a ser predominantemente nacional e a obedecer a uma lógica, mais ou menos restritiva, de contenção, controlo e de exclusão⁴². E mesmo a UE, que garante no seu interior uma ampla liberdade de circulação de pessoas, não escapa a esta lógica de controlo e de contenção de fluxos migratórios, condicionando, através da sua política de vistos, controlos de fronteiras, asilo e imigração, o acesso de nacionais de Estados terceiros ao território dos Estados-Membros.

³⁷ Ver, entre outros, ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa *op. cit.*, pp. 653 e segs.; CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J., *op. cit.*, pp. 111 e segs.; EYLEMER, Sedef, ŞEMŞİ, Sühal, cit., pp. 51.

³⁸ *Op. cit.*, pp. 215 e segs.

³⁹ CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J., *op. cit.*, pp. 112 e segs. Ver também EYLEMER, Sedef, ŞEMŞİ, Sühal, *op. cit.*, pp. 51 e segs.

⁴⁰ Sobre as migrações como parte integrante do processo de globalização ver, entre outros, CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J., *op. cit.*, pp. 33 e segs.; DAUVERGNE, Catherine,

op. cit., pp. 29 e segs.; HAAS, Hein de – Myths of migration: Much of what we think we know is wrong. in: <http://heindehaas.blogspot.com/2017/03/myths-of-migration-much-of-what-we.html>.

⁴¹ *Op. cit.*, pp. 2 e segs.

⁴² Ver, entre outros, SOUSA, Constança Urbano de, Globalização...*op. cit.*, pp. 142 e segs.; WOHLFELD, Monika, *op. cit.*, pp. 63.

As políticas de imigração das democracias liberais e, também da UE, estão, assim, confrontadas com o que Virgine Guiraudon e Christian Joppke chamam de “dilemas de controlo”: Entre a economia capitalista (cujo interesse implica a mobilidade das pessoas e a satisfação das necessidades de mão-de-obra com recurso à imigração) e a política (que dá aos governos, democraticamente eleitos, um incentivo eleitoral, muitas vezes até por medo de perder eleitores para os partidos anti-imigração, para apaziguar ansiedades da opinião pública em relação à imigração, introduzindo políticas mais restritivas de imigração e controlos de fronteiras); Entre a política e o Estado de Direito (que ao proteger os direitos fundamentais dos imigrantes, como o direito à vida familiar ou o direito à proteção contra o *refoulement*, limitam a capacidade dos Estados de controlar a imigração no seu território)⁴³.

3.2. O processo de securitização das políticas de imigração

A introdução, pelas mais variadas razões, de leis de imigração cada vez mais restritivas conduziu, através dos seus mecanismos de diferenciação e exclusão, ao que Elisa Ortega Velázquez designa de construção da imigração irregular, com enormes custos em termos de direitos humanos⁴⁴.

A proliferação da imigração irregular, muito devido à inexistência de regimes jurídicos adequados para regular este fenómeno transnacional, multidimensional e complexo, bem como a percepção de que migrações irregulares são uma ameaça à integridade territorial dos Estados e à paz social, conduziram a um processo de securitização das migrações internacionais, caracterizado, a partir dos anos 80, pelo reforço do controlo de fronteiras

e medidas cada vez mais restritivas, como por exemplo, generalização de imposição de vistos, sanções às transportadoras que embarquem estrangeiros sem os necessários documentos, sanções aos empregadores, criminalização do auxílio à imigração irregular, detenção dos imigrantes em situação irregular, entre outras⁴⁵.

Os ataques terroristas do 11 de setembro de 2001 e a “Guerra ao Terror”, contribuíram para a ligação entre terrorismo, crime, fronteira e migração, originando um reforço ainda mais substancial dos controlos de fronteiras e de medidas restritivas das migrações. Inicia-se uma nova fase de securitização das migrações, que Stephen Castles, Hein de Haas e Mark Miller designam de “hyper-securitization”⁴⁶. Pese embora toda a sua diferença, a ligação entre migrações e terrorismo contribuiu para a construção da “ameaça islâmica” e para acentuar o dualismo “nós” (os ocidentais) e “eles” (os muçulmanos). As migrações internacionais convertem-se, assim, em assunto de segurança. Já não é só a imigração irregular e as infrações com ela conexas que são consideradas uma ameaça, mas também os próprios imigrantes passam a ser percecionados, não apenas como uma ameaça aos “nossos empre-

⁴³ GUIRAUDON, Virginie, JOPPKE, Christian - Controlling a new migration world. In GUIRAUDON, Virginie, JOPPKE, Christian (Ed.) - Controlling a New Migration World. Nova Iorque: Routledge, 2001, pp. 8 e segs.; ver também, SOUSA, Constança Urbano de, Globalização..., *op. cit.*, pp. 140 e segs.; CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J., *op. cit.*, pp. 325 e segs.

⁴⁴ *Op. cit.*, pp. 639 e segs.; ver também CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J., *op. cit.*, pp. 323.

⁴⁵ Sobre o processo de securitização das políticas migratórias e o nexo entre segurança e migrações, ver, entre outros, WOHLFELD, Monika, *op. cit.*, pp. 63 segs.; KOSER, Khalid - When is Migration a Security Issue? Brookings [em linha], 31.3. 2011. In: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2011/03/31-libya-migration-koser> [Consult. em 30 agosto de 2018]; FAIST, Thomas - The migration-security nexus: international migration and security before and after 9/11. COMCAD Working Papers, 9 [em linha]. Bielefeld: Universität Bielefeld, Fak. für Soziologie, Centre on Migration, Citizenship and Development, 2005, p 3; in: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-378981> [Consult. em 6 de setembro de 2018]; PINYOL-JIMÉNEZ, Gemma, *op. cit.*, p. 37; HUYSMANS, Jef e SOUIRE, Vicki - Migration and Security [em linha]. In: CAVELTY, Myriam Dunn, BALZACO, Thierry (ed.) - Routledge Handbook of Security Studies, Londres: Routledge, 2009. Disponível, in: <http://oro.open.ac.uk/17257/> [Consult. em 6 de setembro de 2018]; CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J., *op. cit.*, pp. 198 a 209, 215 e segs.; BIGO, Didier - Migration and Security. In GUIRAUDON, Virginie, JOPPKE, Christian (Ed.) - Controlling a New Migration World. Nova Iorque: Routledge, 2001, pp. 121-149.

⁴⁶ *Op. cit.*, p. 201. Sobre o impacto do 11 de setembro no processo de securitização das migrações ver, também, FAIST, Thomas, *op. cit.*, pp. 3 e segs.; PINYOL-JIMÉNEZ, Gemma, *op. cit.*, pp. 38 e segs.

gos”, aos “nossos sistemas sociais” ou à “nossa identidade nacional”, mas também, como “potenciais criminosos”, à nossa segurança⁴⁷. E a propagação do medo contribuiu para que os migrantes, em especial os muçulmanos, começassem a ser percebidos como uma ameaça aos valores ocidentais, dando lugar ao que Gemma Pinyol-Jiménez designa de “crise do multiculturalismo”⁴⁸.

Num outro ângulo, Didier Bigo analisa este processo de securitização como uma construção influenciada pelos profissionais da segurança e pelos políticos que, com o auxílio dos meios de comunicação social, alimentam a narrativa da imigração irregular como ameaça à segurança, de forma a legitimar maiores investimentos em políticas securitárias, pese embora a consciência de que o controlo da imigração não é a resposta ao problema da imigração irregular⁴⁹.

3.3. A securitização da política de fronteiras, asilo e imigração da UE

O processo de securitização também influenciou a política de fronteiras, asilo e imigração da UE, que nos termos dos Tratados e da sua Carta dos Direitos Fundamentais, se deve basear na solidariedade entre os Estados-Membros e na partilha equitativa de responsabilidades, respeitar o direito de asilo e o princípio do *non refoulement*, bem como ser equitativa em relação aos nacionais de países terceiros a residir legalmente no território dos Estados-Membros.

Até 2014, os documentos estratégicos da política europeia de imigração e asilo⁵⁰, nas

⁴⁷ Cfr. PINYOL-JIMÉNEZ, Gemma, *op. cit.*, pp. 42 e segs. e 54; FAIST, Thomas, *op. cit.* pp. 10-11.

⁴⁸ *Op. cit.*, pp. 41 e seg.

⁴⁹ Bigo, Didier, *op. cit.*, pp. 121 e segs. Também Feist, *op. cit.*, p. 5, considera que a securitização das políticas de imigração cria junto das populações a expectativa de que os governos podem controlar efetivamente fluxos migratórios, conduzindo-os a apresentar as migrações como riscos de segurança.

⁵⁰ Conclusões do Conselho Europeu de Tampere, de 15 e 16 de outubro de 1999; Programa de Haia, adotado pelo Conselho Europeu de 4 e 5 de novembro de 2004; Programa de Estocolmo, adotado pelo Conselho Europeu de 10 e 11 de dezembro de 2009; Abordagem Global das Migrações (2005) e

suas vertentes interna e externa, ainda procuravam um certo equilíbrio entre a necessidade de manter uma Europa aberta (que promove a imigração legal e a integração dos imigrantes), uma Europa do asilo (que protege todos os que necessitam de proteção internacional) e uma Europa que luta contra a imigração irregular (que assegura o afastamento dos imigrantes em situação irregular e que controla as suas fronteiras). No entanto, a dimensão securitária prevaleceu ao longo dos tempos. Sobretudo a partir de 2005, a crescente pressão de fluxos migratórios irregulares, muitas vezes trágicos, no Mediterrâneo acentuou a percepção da imigração como uma ameaça à segurança na Europa, passando a repressão da imigração irregular a ter especial prioridade política⁵¹.

Com efeito, no domínio da migração legal, a UE não foi além do mínimo denominador comum, optando por uma abordagem setorial e burocratizada de harmonização das condições de entrada e de residência de certas categorias de imigrantes, consideradas menos problemáticas (membros da família dos residentes legais⁵², estudantes, estagiários e investigadores⁵³, trabalhadores altamente qualificados⁵⁴, trabalhadores sazonais⁵⁵, trabalhadores qualificados no quadro de transferências dentro de empresas⁵⁶). A prioridade sempre foi o controlo de fronteiras (lista de países cujos nacionais estão sujeitos a visto, Código Comunitário de Vistos, Código de Fronteiras Schengen, FRONTEX, EUROSUR,

Abordagem global para a migração e mobilidade (2011).

⁵¹ Assim, entre outros autores, CRÉPEAU, François, PURKEY, Anna, *op. cit.*, pp. 7 e segs.; PINYOL-JIMÉNEZ, Gemma, *op. cit.*, pp. 39 e segs.; SOUSA, Constança Urbano de, *L'émurgence...*, *op. cit.*, pp. 160 e segs.

⁵² Diretiva 2003/86/CE relativa ao reagrupamento familiar.

⁵³ Diretiva (UE) 2016/801 relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de Estados terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação au pair.

⁵⁴ Diretiva 2009/50/CE relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado (Cartão Azul).

⁵⁵ Diretiva 2014/36/UE relativa às condições de entrada e de permanência de nacionais de Estados terceiros para efeitos de trabalho sazonal.

⁵⁶ Diretiva 2014/66/UE relativa às condições de entrada e residência de nacionais de Estados terceiros no quadro de transferências dentro das empresas.

etc.) e os instrumentos de prevenção e luta contra a imigração irregular, como a criminalização do auxílio à imigração irregular⁵⁷, a “privatização” das funções de controlo (sanções às transportadoras⁵⁸, comunicação dos dados das pessoas transportadas⁵⁹, sanções aos empregadores⁶⁰), criação de redes de oficiais de ligação de imigração⁶¹, promoção do afastamento dos estrangeiros em situação irregular e cooperação neste domínio⁶², entre outros.

Também a dimensão externa da política europeia de imigração e asilo, que tem o seu enquadramento na Abordagem Global para a migração e a mobilidade (GAMM)⁶³, é largamente influenciada por este processo de securitização. Embora esta Abordagem se centre em quatro pilares (organizar e facilitar a migração legal e a mobilidade; prevenir e reduzir a migração irregular e o tráfico de seres humanos; promover a proteção internacional; reforçar a dimensão externa da política de asilo e maximizar o impacto da migração e da mobilidade sobre o desenvolvimento), a verdade é que a UE sempre se empenhou mais em conter fluxos irregulares, condicionando ajuda ao desenvolvimento e outras formas de apoio à readmissão e à cooperação dos países terceiros de origem e de trânsito em matéria

de controlos de fronteiras e luta contra a imigração irregular⁶⁴. Até as chamadas “Parceiras para a Mobilidade” com países terceiros não passam de um enquadramento mais simpático para “vender” acordos de readmissão de imigrantes e cooperação em matéria de controlo das fronteiras⁶⁵.

Apesar destas medidas, não foi possível parar a imigração irregular, nem impedir a “crise dos refugiados” de 2015, que colocou o tema das migrações no topo da agenda política, continuando a gerar, mesmo com uma enorme redução de fluxos, em 2017 e 2018, enormes tensões e conflitos, no interior dos Estados-Membros e na própria UE, como é exemplo a crise governamental na Alemanha, de julho de 2018, os episódios de recusa de desembarque de migrantes resgatados no Mediterrâneo pela Itália de Matteo Salvini ou o contínuo reforço de uma política de imigração securitária, baseada no controlo de fronteiras e na contenção dos fluxos, bem evidente nas conclusões do Conselho Europeu, de 28 e 29 de junho de 2018.

3.4. A “crise dos refugiados” de 2015/2016 e a obsessão da “contenção e do controlo”

Em 2013, já se anunciava a crise de 2015. O aumento significativo do número de pedidos de asilo e de tragédias no Mediterrâneo, como a de Outubro de 2013, que vitimou centenas de migrantes em Lampedusa, conduziu à criação da Task Force Mediterrâneo, que definiu cinco áreas de atuação, aprovadas pelo Conselho Justiça e Assuntos Internos, de 5 e 6 de dezem-

⁵⁷ Diretiva 2002/90/CE relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares; Decisão-quadro 2002/946/JAI relativa ao reforço do quadro penal para a prevenção do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares.

⁵⁸ Diretiva 2001/51/CE que completa as disposições do artigo 26.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985.

⁵⁹ Diretiva 2004/82/CE relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras.

⁶⁰ Diretiva 2009/52/CE que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular.

⁶¹ Regulamento (CE) n.º 377/2004 relativo à criação de uma rede de agentes de ligação da imigração, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 493/2011, de 5 de abril de 2011.

⁶² Diretiva 2008/115/CE relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular; Diretiva 2001/40/CE relativa ao reconhecimento mútuo de decisões de afastamento de nacionais de países terceiros; Diretiva 2003/110/CE relativa ao apoio em caso de trânsito para efeitos de afastamento por via aérea.

⁶³ COMISSÃO EUROPEIA – Abordagem global para a migração e mobilidade, COM (2011) 743, de 18.11.2011.

⁶⁴ Assim MORENO-LAX, Violeta – Europe in crisis: Facilitating Access to Protection (Discarding) Offshore Processing and Mapping Alternatives for the Way Forward [em linha], 2015, Red Cross EU Office; in <https://redcross.eu/positions-publications/europe-in-crisis-facilitating-access-to-protection-discarding-offshore-processing-and-mapping-alternatives-for-the-way-forward>, p. 15. [Consult. em 6 de setembro de 2018]; Sobre a Abordagem Global das Migrações, ver também PINYOL-JIMÉNEZ, Gemma, *op. cit.*, pp. 46 e segs.

⁶⁵ Ver SOUSA, Constança Urbano de-Le partenariat pour la mobilité: un instrument de l’approche globale en matière d’immigration, in MAES, M., FOLETS, M., DE BRUYCKER, Ph. (eds.)- External Dimension of EU Migration and Asylum Law and Policy, Bruxelas : Bruylant, 2011, pp. 343-358.

bro de 2013: (1) Cooperação com países terceiros (Parcerias para a Mobilidade, Campanhas de informação e sensibilização; envolvimento em ações de vigilância; reforço de capacidades em matéria de luta contra a imigração irregular e controlo de fronteiras; cooperação em matéria de retorno, etc.). (2) Reforço dos Programas de Proteção Regionais, da reinstalação e das vias legais para entrar na Europa, como forma de evitar a imigração irregular. (3) Reforço da luta contra o tráfico de seres humanos, a introdução clandestina de imigrantes e a criminalidade organizada. (4) Reforço da vigilância das fronteiras, para melhorar o quadro da situação marítima e proteger e salvar vidas de migrantes na região do Mediterrâneo. (5) Apoio e solidariedade com os Estados-Membros afetados por pressão migratória elevada⁶⁶.

Mas foi com a chamada “crise dos refugiados”, de 2015, que as questões da imigração e do asilo (ou melhor, do seu controlo) ganharam um nível, sem precedentes, de atenção mediática e política, provocando múltiplas e acentuadas tensões e uma enorme pressão sobre a UE e os seus Estados-Membros⁶⁷. Ficou evidente a desadequação das regras europeias para organizar e gerir este tipo de fluxo. Em especial, a atribuição ao Estado-Membro de primeira entrada da responsabilidade pela proteção internacional de refugiados (sistema de Dublin), cria, em caso de pressão migratória, um sistema assimétrico e injusto de repartição de responsabilidades e conduziu a ineficiências do sistema europeu de asilo (incapacidade para cumprir standards europeus, falhas sistémicas do procedimento de asilo e das condições de acolhimento de requerentes de asilo, etc.), a tentativas de transferência de responsabilidades, a ações unilaterais e à falta de confiança entre os Estados-Membros⁶⁸.

⁶⁶ COMISSÃO EUROPEIA – Comunicação sobre o trabalho da Task Force Mediterrâneo, COM (2013)869.

⁶⁷ Cfr. CARRERA, Sergio, BLOKMANS, Steven, GROS, Daniel, GUILD, Elspeth – The EU's Response to the Refugee Crisis, Taking Stock and Setting Policy Priorities, CEPS Essay n.º 20 [em linha], in: <https://www.ceps.eu>. Sobre a influência da cobertura mediática desta crise e a construção de uma narrativa negativa em relação à imigração, ver ANDERSON, Bridget – The Politics of Pests: Immigration and the Invasive Other. Social Research, Vol.84, n.º 1,2017, pp. 7-28; DEL RE, Emanuela C., *op. cit.*, pp. 156 e segs.

⁶⁸ Assim CARRERA, Sergio, BLOKMANS, Steven, CASSARINO, Jean-Pierre, GROS, Daniel, GUILD, Elspeth – The European Border

and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean? CEPS Task Force Report [em linha], 2017, p. 1, in: <https://www.ceps.eu/publications/european-border-and-coast-guard-addressing-migration-and-asylum-challenges>.

Numa primeira fase, a resposta foi caótica. A falta de coordenação de esforços para organizar a chegada legal e segura daqueles (sobretudo sírios) que procuravam proteção na UE⁶⁹, alimentou as organizações criminosas de auxílio à imigração irregular, que os conduziam por rotas cada vez mais perigosas, e criou movimentos secundários sem precedente. Vários Estados-Membros optaram por soluções nacionais, reintroduzindo controlos nas suas fronteiras, como a Alemanha, Áustria, França ou Suécia, outros ergueram muros, como a Hungria, e outros ainda recusaram a receção de refugiados, como os países do grupo de Visegrado, colocando em crise o processo de integração baseado na solidariedade e na confiança mútua⁷⁰, bem como o espaço Schengen, concebido como um espaço comum sem controlos nas fronteiras internas⁷¹.

Em 23 de abril de 2015, no rescaldo do trágico acidente que vitimou cerca de 800 pessoas ao largo da Líbia, o Conselho Europeu, deu luz verde a uma série de medidas, hoje enquadradas pela Agenda Europeia da Migração⁷².

and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean? CEPS Task Force Report [em linha], 2017, p. 1, in: <https://www.ceps.eu/publications/european-border-and-coast-guard-addressing-migration-and-asylum-challenges>.

⁶⁹ O desencadeamento da Proteção Temporária (Diretiva 2001/55/CE) permitiria organizar o afluxo maciço destas pessoas, assegurar a sua proteção imediata, retirar pressão sobre os sistemas nacionais de asilo e promover a sua repartição equitativa pelos Estados-Membros.

⁷⁰ Sobre a resposta da UE à crise dos refugiados ver, entre outros autores, PICARRA, Nuno. – A União Europeia e a «crise migratória e de refugiados sem precedentes»: crónica breve de uma rutura no sistema europeu comum de asilo. e-Pública, Vol. III, n.º 2, Novembro de 2016, pp. 1-40; CARRERA, Sergio, BLOKMANS, Steven, GROS, Daniel, GUILD, Elspeth, cit.; GREENHILL, Kelly M. – Open Arms Behind Barred Doors: Fear, Hypocrisy and Policy Schizophrenia in the European Migration Crisis, European Law Journal Vol. 22, n.º 3, 2016, p. 317-332.; MORENO-LAX, Violeta, *op. cit.*, pp.1-2.

⁷¹ Sobre o impacto da crise dos refugiados no funcionamento do Espaço Schengen, ver AAVV-The Future of the Schengen Area: Latest Developments and Challenges in the Schengen Governance Framework since 2016, Estudo para a Comissão LIBE do PE, Bruxelas, 2018, disponível em <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>.

⁷² COMISSÃO EUROPEIA – Agenda Europeia da Migração (Comunicação), COM (2015). Sobre a Agenda Europeia das Migrações ver, entre outros, TINKER, Catherine – Saving Lives

De entre as medidas adotadas, neste contexto, destacaria as seguintes:

- 1- Transformação da FRONTEX, em 2016, numa Agência Europeia de Guardas de Fronteiras, com reforço de competências em matéria de controlo da fronteira externa e afastamento de imigrantes em situação irregular⁷³.
- 2- Operação militar EUNAVFORMED- Sophia⁷⁴ no Mediterrâneo Central, lançada em 2015 com o objetivo de reforçar a vigilância da fronteira do Mediterrâneo Central e dismantelar as redes de tráfico de imigrantes. A sua eficácia é, no entanto, questionável, já que não impediu viagens mais inseguras, traduzidas, em 2016, num número recorde de mais de 5.000 mortos nesta travessia⁷⁵.
- 3- Acordo UE -Turquia que, pese embora as legítimas dúvidas que levanta de um ponto de vista jurídico, permitiu estancar o fluxo no Mar Egeu⁷⁶.
- 4- Reinstalação de 20.000 refugiados a partir de países terceiros⁷⁷, a que acrescem as pessoas reinstaladas ao abrigo do acordo UE-Turquia, e a recolocação de 160.000 requerentes de asilo que se encontravam na Itália e na Grécia⁷⁸.
- 5- Novo Quadro de Parceria com os países terceiros em matéria de migração para, a curto prazo, aumentar os regressos e a readmissão de imigrantes e permitir aos refugiados permanecer o mais próximo possível dos seus locais de origem a fim de evitar que empreendam viagens perigosas. A longo prazo, o objetivo é combater as causas profundas da migração irregular e da deslocação forçada. Neste contexto, é proposta a celebração de parcerias com a Jordânia, o Líbano, o Níger, a Nigéria, o Senegal e a Etiópia, o reforço da relação UE-Tunísia e o apoio à Líbia nos seus esforços para gerir os fluxos de migração irregular⁷⁹. No fundo, o objetivo principal é condicionar os apoios da UE a países de origem e de trânsito à sua capacidade de impedir fluxos migratórios, controlar fronteiras, proteger refugiados, de forma a impedir que cheguem à Europa, e de aceitar a readmissão e retorno de imigrantes em situação irregular, externalizando, assim, a política da UE de contenção e controlo da imigração, mais numa lógica punitiva (“less for less”), do que de incentivos positivos (“more for more”).
- 6- Criação de instrumentos de apoio financeiro a países terceiros, como o Fundo Fiduciário Regional da UE em resposta à crise síria, Fundo Fiduciário de Emergência para África ou o Mecanismo a favor dos refugiados na Turquia (com um dotação de 3 mil milhões de euros, a que acrescem, até ao final de 2018, mais 3 mil milhões de euros, se os compromissos da Turquia forem respeitados), como forma de incentivar países terceiros a controlar melhor fluxos de migrantes e refugiados com destino à UE.
- 7- Reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo, em negociação desde 2016, com o objetivo de introduzir uma maior uniformização dos sistemas de asilo, desincentivar movimentos secundários de requerentes de asilo e de refugiados, tornar a UE

and Building Society: The European Migration Agenda, ILSA Journal of International & International Law, Vol 22:2, 2016, pp. 397 e segs; CARRERA, S., BLOKMANS, S., GROS, D., GUILD, E., *op. cit.*, pp. 3 e segs.; CRÉPEAU, François, PURKEY, Anna, *op. cit.*, pp. 17 e segs.

⁷³ Regulamento (UE) 2016/1624 relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. Sobre a Agência ver CARRERA, Sergio, BLOKMANS, Steven, CASSARINO, Jean-Pierre, GROS, Daniel, GUILD, Elspeth, *op. cit.*, pp. 43 e segs.

⁷⁴ Decisão (PESC) 2015/778 de 18.5.2015, alterada por último pela Decisão (PESC) 2017/1385 de 25.7.2017.

⁷⁵ Assim, CARRERA, Sergio, BLOKMANS, Steven, CASSARINO, Jean-Pierre, GROS, Daniel, GUILD, Elspeth, *op. cit.*, pp. 31 e segs.

⁷⁶ Sobre este acordo ver, entre outros, GREENHILL, Kelly M., *op. cit.* pp. 325 e segs.; CRÉPEAU, François, PURKEY, Anna, *cit.*, p. 21 e segs.; MORENO-LAX, Violeto, *op. cit.*, pp. 20 e 26 e segs.

⁷⁷ Recomendação (UE) 2015/914 relativa a um regime de reinstalação europeu.

⁷⁸ Decisão (UE) 2015/1523 que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional e Decisão (UE) 2015/1601 que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção

internacional.

⁷⁹ COMISSÃO EUROPEIA – Estabelecimento de um novo Quadro de Parceria com os países terceiros ao abrigo da Agência Europeia da Migração (Comunicação); COM (2016) 385.

menos atrativa para requerentes de asilo e introduzir, no Regulamento de Dublin, um mecanismo de solidariedade que atenuar os seus efeitos negativos sobre os Estados-Membros de primeira entrada, em caso de pressão migratória⁸⁰.

Apesar da retórica sobre a necessidade de proteger os direitos humanos dos refugiados, a verdade é que a UE não teve uma resposta humanitária e humanista abrangente, que permitisse assegurar aos refugiados o acesso seguro e legal à proteção num Estado-Membro (o exercício do seu direito ao asilo, garantido pelo Direito da União Europeia)⁸¹. Antes optou pela “velha” receita do reforço do controlo de fronteiras e do combate à imigração ilegal, seja diretamente, seja através da sua externalização, procurando condicionar os países terceiros (de origem e de trânsito) a controlar melhor as “suas” fronteiras ou incentivando-os a assumir eles mesmos a responsabilidade de proteção de refugiados (por exemplo, acordo com a Turquia).

As únicas medidas de solidariedade (reinstalação e recolocação) foram simbólicas. Até ao dia 7 de março de 2018, tinham sido reinstalados 29.314 refugiados ao abrigo dos diversos esquemas, com vários Estados-Membros a não efetuar qualquer reinstalação. A execução do programa de recolocação teve as

dificuldades próprias de um procedimento burocrático e desadequado à realidade e emergência da situação, ficando muito aquém das expectativas. Até ao dia 7 de março de 2018, tinham sido recolocados 33.846 requerentes de asilo (21.847 da Grécia e 11.947 da Itália) em outros Estados-Membros⁸², com alguns a recusar a recolocação (como a Hungria ou a Polónia).

O reforço das operações de busca e salvamento e de salvaguarda da vida humana, uma obrigação jurídica dos Estados de acordo com o Direito Internacional do Mar⁸³, foi um aspeto positivo. No entanto, a inexistência de uma obrigação clara dos Estados responsáveis por uma zona de Busca e Salvamento (SAR zone) ou dos Estados de bandeira a autorizar o desembarque no seu território (as pessoas resgatadas podem ser desembarcadas num estado terceiro seguro ou o aceite) conduz, quando se trata de imigrantes indocumentados e refugiados, a uma dinâmica questionável de transferência de responsabilidades⁸⁴. É o que aconteceu em sucessivos episódios de recusa de Itália do desembarque de imigrantes resgatados no Mediterrâneo. Em qualquer caso, o princípio do *non refoulement* tem de

⁸⁰ A Reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo é composta por sete atos legislativos, propostos pela Comissão Europeia (1) Proposta de regulamento sobre as condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, bem como normas relativas ao estatuto uniforme dos refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, COM (2016) 466; (2) Proposta de Regulamento que institui um procedimento comum de proteção internacional na EU, COM (2016) 467; (3) Proposta de Diretiva sobre acolhimento de requerentes de proteção internacional (reformulação), COM (2016) 465; (4) Proposta de Regulamento que institui o Quadro de Reinstalação da União, COM (2016) 468. (5) Proposta de Regulamento que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação), COM (2016) 270; (6) Proposta de reformulação do Regulamento Eurodac, COM (2016) 272 (7) Proposta de Regulamento que cria a Agência da União Europeia para o Asilo, COM (2016) 271 e COM (2018) 633.

⁸¹ Neste sentido, MORENO-LAX, Violeta, *op. cit.*, pp.1-2.

⁸² COMISSÃO EUROPEIA - Relatório de progresso sobre a implementação da Agenda Europeia da Migração, COM (2018) 250 final.

⁸³ Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS), Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimos (SAR). Sobre o Direito Internacional do Mar nesta matéria, ver, entre outros, O'BRIEN, Kilian S. – Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem, *Goettingen Journal of International Law*, 2011, p. 715-732; BEVILACQUA, Giorgia – Exploring the Ambiguity of Operation Sophia Between Military and Search and Rescue Activities, in: ANDREONE, Gemma (Ed.)- *The Future of the Law of the Sea* [em linha]. Cham: Springer, 2017, pp. 178 e segs. [Consult. em 16 de setembro de 2018], in: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-51274-7.pdf>; BASILLEN-GAINCHE, Marie-Laure – Les boat people de l'Europe. Que fait le droit? Que peut le droit? *La Revue des droits de l'homme* [em linha], 9, 2016, pp. 7 e segs., in: <https://journals.openedition.org/revdh/1838> [Consult. em 16 de setembro de 2018]; COPPENS, Jasmine, SOMERS, Eduard – Towards New Rules on Disembarkation of Persons Rescued at Sea? *The International Journal of Maritime and Coastal Law*, 25, 2010, pp. 377-403.

⁸⁴ BEVILACQUA, Giorgia, *op. cit.*, pp. 180 e seg. Ver também, COPPENS, Jasmine, SOMERS, Eduard, *op. cit.*, pp. 381 e segs.

ser respeitado⁸⁵, o que implica que, legalmente, os refugiados e imigrantes resgatados no Mediterrâneo não possam ser desembarcados no território de um Estado terceiro (por ex. a Líbia) onde correm o risco de ser sujeitos a tortura, perseguição ou tratamento desumano ou degradante, incluindo mediante a sua expulsão para o país de origem.

Apesar do decréscimo substancial de entradas irregulares detetadas e de pedidos de asilo a partir de 2016, as tensões e divisões políticas em torno das migrações não se atenuaram, nem a obsessão com a contenção de fluxos. Nas suas conclusões de 28 de junho de 2018⁸⁶, o Conselho Europeu confirmou, de forma inequívoca, a prioridade que dá à “Europa Fortaleza”, tão cara ao Grupo de Visegrado, acompanhado pela Itália, Áustria, Dinamarca e, em certa medida, pela Alemanha. Mais uma vez, colocou no topo da agenda política o controlo efetivo da fronteira externa e a expulsão de migrantes para conter a imigração irregular e impedir movimentos secundários. Neste contexto, defendeu um reforço adicional da FRONTEX, bem como da cooperação com os países de origem e de trânsito, em especial com a Líbia (apesar da situação dramática de total desrespeito dos direitos humanos dos imigrantes, amplamente noticiada), a Turquia e outros nos domínios da luta contra a imigração irregular e da sua capacitação para proteger fronteiras e para melhorar procedimentos de regresso e readmissão. Também apelou ao desenvolvimento da parceria com a África, de forma a atuar sobre causas remotas da imigração e desincentivar fluxos migratórios.

Em relação à reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo, apenas um vago apelo a um consenso baseado na responsabilidade e solidariedade. Sobre a necessidade de uma política de imigração legal e de promoção da reinstalação de refugiados, como meio de pre-

venir a imigração irregular e debelar os desafios demográficos para a economia europeia, nem uma palavra!

Neste seu afã de querer acalmar certas opiniões públicas europeias, cada vez mais rendidas ao discurso demagógico de Matteo Salvini e Viktor Orban, de que é necessário parar as migrações para garantir a segurança dos cidadãos, sugere duas soluções para o desembarque de migrantes resgatados em operações de busca e salvamento, para desincentivar a imigração irregular, dismantelar as redes e impedir movimentos secundários no interior da União: (1) As **plataformas regionais de desembarque** em países terceiros, em cooperação com o ACNUR e a OIM⁸⁷, uma ideia defendida por Viktor Orban e outros líderes europeus, como Heinz-Christian Stracher ou Matteo Salvini, com o objetivo de impedir a entrada de imigrantes e requerentes de asilo na UE. Estas plataformas deveriam permitir, com o apoio financeiro da UE, fazer uma triagem dos migrantes resgatados que necessitam de proteção internacional, a quem poderia ser oferecida a reinstalação na Europa e em países terceiros, e repatriar os migrantes para os países de origem com o auxílio da OIM⁸⁸. (2) A instalação voluntária de **centros controlados de desembarque** nos Estados-Membros para desembarque dos migrantes resgatados na UE, onde, com o apoio financeiro da UE e operacional da FRONTEX, Europol e Gabinete Europeu de Asilo, poderão ser identificados, registados, sujeitos a escrutínio de segurança e a uma avaliação das suas necessidades de proteção, permitindo a triagem dos imigrantes irregulares, que devem ser rapidamente repatriados. Aqueles que necessitam de proteção

⁸⁵ Assim, BEVILACQUA, Giorgia, *op. cit.*, pp. 182 e seg. Sobre a obrigação de respeito do princípio do non refoulement neste contexto, cfr., também, COPPENS, Jasmine, SOMERS, Eduard, *op. cit.*, pp. 378 e segs.; O'BRIEN, Kilian S., *op. cit.*, pp. 725 e segs.; BASILIEN-GAINCHE, Marie-Laure, *op. cit.*, pp. 10 e segs.

⁸⁶ CO EUR 9, de 28 de junho de 2018, in: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2018-INIT/pt/pdf>.

⁸⁷ Em 27 de junho de 2018, o ACNUR e a OIM, propuseram acordos de cooperação regional no Mediterrâneo que, em conformidade com o Direito Internacional e a proteção dos direitos humanos, facilitem o resgate, assegurem um rápido desembarque das pessoas resgatadas, lhes proporcionem condições de acolhimento dignas e seguras, permitam oferecer soluções aos refugiados e pessoas com necessidades especiais na UE (reinstalação, reunificação familiar), bem como dar assistência ao regresso e reintegração dos imigrantes sem necessidade de proteção. Esta proposta está disponível in: <http://www.unhcr.org/5b35e60f4> (Consult. em 30 de agosto de 2018).

⁸⁸ COMISSÃO EUROPEIA, Non-paper on regional disembarkation arrangements, in: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4629_en.htm [Consult. em 6 de setembro de 2018].

internacional poderá ser fornecida proteção, sob a forma de recolocação ou reinstalação numa base voluntária⁸⁹.

Estas duas medidas, aparentemente inovadoras, levantam, no entanto, muitas dúvidas, de natureza jurídica e prática, que permitem legitimamente duvidar se poderão ser implementadas com sucesso⁹⁰.

As “plataformas de desembarque” em países terceiros inspiram-se nas experiências de interdição marítima e de criação de centros processamento extraterritorial de pedidos de asilo dos EUA⁹¹ e da Austrália⁹², para onde são transferidos os migrantes e refugiados resgatados no mar, de forma a impedir a sua entrada nos respetivos territórios. Estas práticas suscitam, no entanto, dúvidas de compa-

tibilidade com os direitos humanos (proibição de expulsões coletivas, proibição de tratamento desumano)⁹³.

Na UE, a criação de centros de acolhimento de requerentes de asilo em países terceiros para processamento externo de pedidos de asilo é uma medida discutida há muitos anos⁹⁴. Em qualquer caso, as “plataformas de desembarque”, que são uma medida de externalização da política europeia de asilo e de transferência de responsabilidades para Estados terceiros, suscitam várias questões para as quais não existe, ainda, resposta (que países terceiros as vão aceitar e correr o risco de serem polo de atração para imigrantes que aí ficam retidos? Pode ser assegurado que aqueles que necessitam de proteção internacional vão ser efetivamente reinstalados na UE e não vão permanecer nesses centros? Não se está a correr o risco de fomentar ainda mais a imigração irregular? etc.)⁹⁵. Em especial, se o objetivo for afastar refugiados da UE, a sua compatibilidade com os direitos humanos é duvidosa⁹⁶. De acordo com a jurisprudência do TEDH a proibição de expulsões coletivas, o princípio do *non refoulement* e a proibição de tratamentos desumanos e degradantes são direitos absolutos com aplicação extraterritorial⁹⁷. O desembarque de imigrantes resgatados por embarcações europeias em países que não oferecem garantias de proteção de direitos humanos e de acesso a um procedimento justo de asilo também é incompatível com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que garante o direito de asilo (artigo 18.º), proíbe expulsões coletivas (artigo 19.º, n.º 1) e proíbe que qualquer pessoa seja afastada para um Estado onde possa correr sério risco de ser sujeita a pena de morte, tortura ou tratos desumanos ou degradantes (artigo 19.º, n.º 2), nesse Estado ou em outro qualquer para onde possa ser expulso.

⁸⁹ COMISSÃO EUROPEIA, Non-paper on “controlled centres” in the EU, in: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4629_en.htm [Consult. em 6 de setembro de 2018].

⁹⁰ Assim, EMMANOULIDIS, Janis A.- Time to move up a gear: the results of an insufficient summit [em linha], Bruxelas: European Policy Centre, 2018. pp. 5-9, in: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_8646_postsummitanalysis.pdf?doc_id=2022 [Consult. em 6 de setembro de 2018]; MAIANI, Francesco, – Regional Disembarkation Platforms” and “Controlled Centres”: Lifting the Drawbridge, Reaching out Across the Mediterranean, or Going Nowhere[em linha], Ref Law, 14 de setembro de 2018, in: <http://www.reflaw.org/regional-disembarkation-platforms-and-controlled-centres-lifting-the-drawbridge-reaching-out-across-the-mediterranean-or-going-nowhere/> [Consult. em 10 de outubro de 2018].

⁹¹ Em 1981, os EUA começaram a interditar o desembarque de embarcações com migrantes a bordo e a impor o regresso ao país de embarque, sem lhes proporcionar o acesso a um procedimento de asilo (Caribbean interdiction programme) e, nos anos 90, passaram a transferi-los para Guantánamo (Cuba), onde eram submetidos a um procedimento de identificação das suas necessidades de proteção. Cfr. GHEZELBASH, D., *op. cit.*, p. 253; MORENO-LAX, Violeta, *op. cit.*, pp. 15 e seg.

⁹² Em 2001, a Austrália adotou a “Solução do Pacífico”, que consistia em interditar o desembarque de refugiados e migrantes resgatados a bordo e reencaminhá-los (pushback) para as ilhas de Manus (Papua-Nova Guiné) e Nauru, onde eram colocados em centros de detenção, geridos pela OIM, para processamento extraterritorial dos seus pedidos de asilo. Os refugiados eram depois reinstalados em países vizinhos e, alguns, na Austrália. Esta solução vigorou até 2007. Em 2012 foi retomado o processamento extraterritorial de pedidos de asilo e, em 2013, com a operação militar “Fronteiras Soberanas”, a prática de interceção de embarcações com migrantes a bordo, fazendo-as retornar aos países de origem e de trânsito. Cfr. MORENO-LAX, Violeta, *op. cit.*, pp. 16 e seg.; GHEZELBASH, D., *op. cit.*, p. 253.

⁹³ MORENO-LAX, Violeta, *op. cit.*, pp. 16 e seg.

⁹⁴ Ver MORENO-LAX, Violeta, *op. cit.* pp. 17 e segs.

⁹⁵ EMMANOULIDIS, Janis A., *cit.* p. 7; MAIANI, Francesco, *op. cit.*

⁹⁶ ECRE - European Council: regional disembarkation platforms a key objective [em linha], 29 junho 2018, in <https://www.ecre.org/european-council-regional-disembarkation-platforms-a-key-objective/> [Consult. em 30 de agosto de 2018]. EMMANOULIDIS, Janis A., *op. cit.*, p. 7.

⁹⁷ Ver Acórdão do TEDH de 23 de fevereiro de 2012, caso “Hirsi Jamaa and others v. Italy, application no. 27765/09.

Também a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, na sua Resolução 2228 (2018), de 27 de junho de 2018 (“*Human Rights Impact of the “external dimension” of the EU asylum and migration policy: out of sight, out of rights?*”)⁹⁸ alerta para os riscos da externalização das políticas de imigração e asilo da UE, nomeadamente a transferência de responsabilidades que potenciam a submissão dos migrantes a tratamentos desumanos e degradantes (de que é exemplo o caso da Líbia) ou a sujeição de países terceiros, sem capacidade para satisfazer necessidades básicas das suas populações, a maiores tensões e dificuldades, mediante o condicionamento da ajuda ao desenvolvimento à sua cooperação em matéria de controlos de fluxos migratórios.

Tendo em consideração os obstáculos, de natureza prática e jurídica, à criação de centros para processamento extraterritorial de pedidos de asilo, a UE deveria explorar alternativas mais conformes às suas obrigações em matéria de asilo e respeito pelos direitos humanos, como o reforço da reinstalação, a concessão de vistos humanitários ou a isenção de visto para pessoas oriundas de países de origem dos refugiados (por ex. Síria, Eritreia) ou a suspensão de sanções às transportadoras que as transportem para a UE⁹⁹.

A criação de “centros controlados de desembarque” também suscita muitas questões ainda sem resposta (Onde vão ser instalados? Que Estados-Membros serão responsáveis pelo procedimento de asilo das pessoas com necessidade de proteção internacional? Como assegurar o rápido retorno daqueles que não têm direito a permanecer, sem a cooperação dos países de origem? Estarão estes países dispostos a cooperar sem incentivos adequados, que também passam pela criação de vias legais de imigração? etc.)¹⁰⁰. As dificuldades de execução do programa de recolocação de requerentes de asilo em benefício da Grécia e da Itália deixam antever que esta medida tem elevada probabilidade de fracas-

sar, pois o Estado-Membro que acolha estes centros corre o risco de ser ele o responsável pela proteção de todos ou da maioria dos refugiados aí desembarcados, bem como pelo repatriamento dos migrantes sem necessidade de proteção¹⁰¹. É preciso ter consciência que a efetiva execução de decisões de expulsão enfrenta obstáculos jurídicos (proteção de direitos humanos, respeito pelo *non refoulement*) e práticos (dificuldades de documentação, falta de interesse dos países de origem na readmissão, sobretudo quando a sua economia depende, em grande medida, das remessas dos emigrantes, uma realidade que a UE tende a subestimar)¹⁰².

A prioridade política absoluta do controlo da fronteira externa, da contenção de fluxos e do afastamento de imigrantes em situação irregular é, igualmente, visível nas recentes propostas da Comissão Europeia¹⁰³: Reforço das competências da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que deverá ser dotada de um corpo de 10.000 guardas de fronteiras com poderes operacionais em matéria de controlo da fronteira externa e de afastamento de imigrantes em situação irregular¹⁰⁴. Reformulação da Diretiva Retorno para assegurar um rápido e efetivo retorno de imigrantes em situação irregular ou cujos pedidos de asilo foram negados¹⁰⁵. Em relação à imigração legal a Comissão limita-se à necessidade de promover a admissão de trabalhadores altamente qualificados e a defender medidas simbólicas em matéria de reinstalação¹⁰⁶.

¹⁰¹ Assim, também MAIANI, Francesco, *op. cit.*

¹⁰² Ver, entre outros, MEDAM, *op. cit.*, pp. 38 e segs.

¹⁰³ COMISSÃO EUROPEIA - State of the Union 2018 - The hour for European Sovereignty [em linha], in: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_en_0.pdf (Consult. em 12 de setembro de 2018).

¹⁰⁴ COMISSÃO EUROPEIA - Proposta de Regulamento relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, COM (2018) 631.

¹⁰⁵ Proposta de reformulação da Diretiva 2008/115/CE sobre retorno de imigrantes em situação irregular, COM (2018) 634.

¹⁰⁶ COMISSÃO EUROPEIA - Enhancing safe and legal pathways to Europe: an indispensable part of a balanced and comprehensive migration policy, COM (2018) 635. Nesta comunicação sobre vias legais de imigração, a Comissão Europeia apenas defende três medidas, todas elas de valor simbólico e de alcance limitado: (1) Rápida revisão da Diretiva “Cartão Azul” para tornar mais atraente a imigração de altamente qua-

⁹⁸ In: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?fileid=24966&tsearch=Y2F0ZWdvenlfc3RyX2Vu0iJ-BZG9wdGVkHRleHQi>

⁹⁹ Assim, MORENO-LAX, Violeta, *op. cit.*, pp. 31 e segs.

¹⁰⁰ EMMANOUILIDIS, Janis A., *op. cit.*, p. 8.

As prioridades securitárias também surgem na proposta de Quadro Financeiro Plurianual para o período 2021-2027, que permitirá triplicar o financiamento europeu das políticas de controlo de fronteiras, imigração e asilo, de cerca de 13 mil milhões de euros para cerca de 35 mil milhões de euros. Estes fundos serão, sobretudo, investidos no reforço da capacidade operacional dos Estados-Membros e da FRONTEX para controlar a fronteira externa, na luta contra a imigração ilegal, na política de afastamento de imigrantes em situação irregular e em políticas de contenção de fluxos (por exemplo, reforço da capacidade de Estados terceiros para proteger refugiados, gerir fluxos migratórios e em matéria de readmissão)¹⁰⁷. Acresce a proposta de afetação de parte significativa das verbas dos instrumentos de financiamento da política externa e da ajuda ao desenvolvimento (por ex. Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional, no montante global de 89.2 mil milhões de euros) à capacitação de países terceiros, em especial africanos, para controlar fronteiras, proteger refugiados, conter fluxos migratórios e readmitir imigrantes em situação irregular.

3.5. Consequências da securitização das migrações

Controlos de fronteiras, perseguição das redes criminosas de auxílio à imigração ilegal e de tráfico de seres humanos, o retorno daqueles que não preenchem as condições para permanecer no território e um controlo mais rigoroso do emprego de imigrantes em situação irregular são medidas necessárias e legítimas. Mas políticas migratórias restritivas, baseadas num reforço contínuo dos controlos

lificados. (2) Reforço da reinstalação como via legal e segura para pessoas com necessidade de proteção, fixando o objetivo de reinstalar, até outubro de 2019, 50.000 refugiados.(3) Apoio a projetos pilotos dos Estados Membros com países africanos em matéria de migração legal, como forma de reduzir a imigração irregular, contribuir para satisfazer lacunas de mão-de-obra em certos setores da economia e incentivar a cooperação com os países de origem e de trânsito em matéria de gestão de fluxos, readmissão e afastamento.

¹⁰⁷ Ver Propostas de Regulamentos relativas ao Fundo Fronteiras [COM(2018)473] e ao Fundo para o Asilo e Migração [COM(2018)471].

de fronteiras e na contenção de fluxos são, por si só, ineficazes para gerir fluxos migratórios, combater a imigração irregular e evitar as tragédias humanas a ela associadas¹⁰⁸. Também são, como refere Elisa Ortega Velásquez, demagógicas, pois muitas vezes o seu objetivo é mostrar às opiniões públicas que o Estado (ou a UE) tem efetivo controlo sobre a imigração e justificar medidas mais restritivas¹⁰⁹.

Como afirmou António Guterres, num artigo publicado na *Time*, a 23 de abril de 2015, “...border surveillance alone is not an answer... This stems from a simple truth: we can’t deter people fleeing for their lives. They will come. The choice we have is how well we manage their arrival, and how humanely ...Without realistic alternative channels for people to reach safety, the much-needed increase in international efforts to crack down on smugglers and traffickers is unlikely to be effective”.

É preciso ter presente que as migrações internacionais são um fenómeno humano, multidimensional e demasiado complexo, e escapam à capacidade e à vontade dos Estados ou da UE de as, unilateral e eficazmente, regular e controlar. Vários fatores explicam esta dificuldade, como por exemplo: Necessidades de mão-de-obra não satisfeitas por nacionais; Inadequação e inflexibilidade das leis de imigração; Dinâmicas próprias do processo migratório, com as suas ligações interpessoais e formação de “redes sociais de imigração” que facilitam, constroem e autonomizam o processo migratório; Ou o que Castles, Haas e Miller designam de “indústria da migração”, composta por um largo espectro de pessoas com interesse na organização de processos migratórios, como agentes de viagens, advogados especializados em imigração, recrutadores de mão-de-obra, instituições financeiras que lucram com as remessas dos imigrantes, empresários que necessitam de mão-de-obra,

¹⁰⁸ Ver, entre muitos, PINYOL-JIMÉNEZ, Gemma, *op. cit.*, p. 55; CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J., *op. cit.*, pp. 323 e segs.; BLUS, Anna, *op. cit.*, p. 424.; HAAS, Hein- Myths of migration: Much of what we think we know is wrong, in: <http://heindehaas.blogspot.com/2017/03/myths-of-migration-much-of-what-we.html>.

¹⁰⁹ *Op. cit.*, p. 669 e segs. Sobre a função simbólica de medidas restritivas de imigração ver, também, CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J., *op. cit.*, p. 323.

muitas vezes pouco qualificada, criminosos que auxiliam à imigração ilegal, entre muitos outros¹¹⁰.

Políticas de imigração restritivas motivadas pela ideia que a imigração é algo intrinsecamente mau e que, por isso, tem de ser parada, também têm consequências indesejadas.

Por um lado, a inexistência de vias legais, transparentes e pragmáticas de imigração é um fator de insegurança, pois contribui para aumentar a dependência dos imigrantes em relação a redes criminosas de imigração clandestina e de tráfico de seres humanos, cada vez mais especializadas, profissionais, lucrativas e perigosas, aumentando e perpetuando a imigração irregular¹¹¹. São estas redes criminosas que constituem uma ameaça à segurança, não apenas dos Estados, mas dos próprios imigrantes e refugiados. Mesmo que o reforço do controlo em determinadas fronteiras possa, momentaneamente, diminuir fluxos migratórios, não podemos ignorar que estas redes de imigração clandestina atuam de acordo com a lei da oferta e da procura, adaptando-se e procurando rotas cada vez mais longas e perigosas, que colocam em perigo a vida dos migrantes, como o aumento da mortalidade no Mediterrâneo bem o demonstra¹¹².

Por outro lado, a constante associação das migrações a “irregularidade” ou “ilegalidade” a ataques terroristas ou crimes que envolvem imigrantes, ampliada pelos meios de comunicação social e pelos partidos de extrema-direita populista e anti-imigração, alimenta a narrativa da imigração como fator de insegurança e perturbador da paz social e, com isso, aumenta de forma desproporcionada a percepção de insegurança¹¹³. Também conduz à “ilegitimação” da presença do próprio imi-

grante¹¹⁴, potenciada pela criação de zonas de exclusão ou guetos derivados do fracasso de políticas efetivas de integração. Tal dificulta a integração dos imigrantes nas sociedades de acolhimento e empobrece a capacidade de superação de dualismos debilitantes como “nós-eles”, “cidadão--estrangeiro (hostes, inimigo)”, “cidadão- imigrante ilegal ou criminoso”. Tudo isto tem contribuído para alimentar e sedimentar perceções negativas sobre a imigração, baseadas em ideias preconcebidas e injustificadas do imigrante como o criminoso, o que “rouba” o emprego ou o que ameaça a nossa cultura, que geram “medo” e “ansiedade” nas populações, racismo e xenofobia e acentuam fraturas que comprometem a coesão social e valores estruturantes das sociedades democráticas¹¹⁵.

A “crise dos refugiados” de 2015 acentuou a percepção de “invasão” e “descontrolo” e contribuiu, ainda mais, para o ceticismo das populações em relação às migrações, aos seus benefícios e à capacidade dos Governos para as controlar¹¹⁶. Como afirmam Papademetriou, Hoper e Benton, estes receios aliados às consequências negativas da globalização para parte significativa das sociedades de acolhimento (crescente desigualdade na distribuição de benefícios e custos, alterações sociais, culturais e demográficas) estão a alimentar os partidos de extrema-direita e o seu “nativist populism”, baseados numa narrativa radical sobre imigração (como potenciadora de crime ou incompatível com os valores nacionais) e em políticas anti-imigração como forma de proteger a “nação” contra as ameaças da imigração para a segurança ou para a cultura ocidental¹¹⁷.

Esta representação da imigração como ameaça à segurança e à identidade cultural

¹¹⁰ Assim CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J., *op. cit.*, p. 40 e segs., 51, 235 e segs., 317 e 325.

¹¹¹ DEL RE, Emanuela C., *op. cit.* p. 160.; ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, *op. cit.*, pp. 664 e segs.; CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J., *op. cit.*, pp. 236-238, 323; KOSER, Khalid, *cit.*; WOHLFELD, Monika, *op. cit.*, pp. 75 e segs.; PINYOL-JIMÉNEZ, Gemma, *op. cit.* p. 55; HAAS, Hein- Myths of migration: Much of what we think we know is wrong, in: <http://heindehaas.blogspot.com/2017/03/myths-of-migration-much-of-what-we.html>.

¹¹² Assim, PINYOL-JIMÉNEZ, Gemma, *op. cit.* p. 55.

¹¹³ MEDAM, *op. cit.*, pp. 62 e segs.

¹¹⁴ EYLEMER, Sedef, ŞEMŞİ, Sühal, *op. cit.*, p. 59; PINYOL-JIMÉNEZ, Gemma, *op. cit.* p. 55.

¹¹⁵ WOHLFELD, Monika, p. 68; FAIST, Thomas, *op. cit.*, p. 11, PINYOL-JIMÉNEZ, Gemma, *op. cit.*, pp. 38 e seg., 54; KOSER, Khalid, *cit.*

¹¹⁶ Assim, PAPADEMETRIOU, Demetrius G., HOOPER, Kate Et BENTON, Meghan - In Search of a New Equilibrium: Immigration Policymaking in the Newest Era of Nativist Populism [em linha]. Washington, DC: Migration Policy Group, 2018. pp. 5 e segs. In: <https://www.migrationpolicy.org/research/immigration-policy-making-nativist-populism>

¹¹⁷ *Op. cit.*, p. 5.

e a exploração do “medo” que cria nos eleitores têm contribuído para ganhos eleitorais expressivos dos partidos de extrema-direita em países como a França, Alemanha, Holanda, Dinamarca, Suécia, Hungria, Itália ou Áustria. Por sua vez, esta situação está a influenciar os atores políticos do mainstream e a política de asilo e de imigração na Europa¹¹⁸. O receio de perder eleitores para os partidos anti-imigração e, portanto, poder, conduz as lideranças do mainstream à obsessão do controlo e da contenção de fluxos migratórios, mesmo que tal represente uma negação de valores civilizacionais da Europa (como o da proteção intransigente dos direitos humanos de qualquer pessoa) ou seja ineficaz para gerir a imigração, garantir a segurança e colocar um ponto final na tragédia humanitária em que se transformaram as migrações.

Cria-se, assim, um círculo vicioso irracional que gera mais irregularidade e mais medidas restritivas, que por sua vez geram mais irregularidade e drama humano. Urge quebrar este círculo vicioso, através de uma abordagem mais abrangente, pragmática e humanista, menos eurocêntrica e mais consentânea com os desafios demográficos da Europa e os seus valores civilizacionais, sob pena de as questões relativas às migrações internacionais se transformarem numa real ameaça à paz e coesão sociais, bem como à democracia.

4. GESTÃO DA MIGRAÇÃO INTERNACIONAL BASEADA NO RESPEITO DOS DIREITOS HUMANOS: ALGUMAS MEDIDAS

A resposta à questão de saber como deve a Europa enfrentar de forma sustentável e duradoura os desafios colocados pelas migrações internacionais e quebrar o círculo vicioso da irregularidade migratória e da sua “obsessão pelo controlo e contenção”, com todas as consequências negativas daí decorrentes, não é

fácil e será sempre demasiado complexa, para caber neste texto.

No entanto, vou-me focar em cinco medidas que me parecem essenciais para dotar a Europa de uma política de imigração e asilo fiel aos seus valores civilizacionais que permita alterar o “status quo”, garantir a regularidade da imigração e o respeito pelos direitos humanos.

4.1. Cooperação com os países de origem e de trânsito em todas as dimensões do fenómeno

Sendo as migrações internacionais um fenómeno transnacional por natureza, a cooperação internacional é absolutamente essencial para que possam ser geridas em todas as suas dimensões e em benefício de todos¹¹⁹. No entanto, tal implica que se supere a tensão entre este fenómeno transnacional, que exige um quadro global de cooperação multilateral para a sua gestão e promoção, e a conceção tradicional de soberania territorial, que vê no controlo de fronteiras e nas políticas migratórias uma questão de segurança e concebe a imigração como problema e não como oportunidade.

No domínio da dimensão externa da política europeia de imigração e asilo, a UE tem-se empenhado na cooperação com países de origem e de trânsito, mas sobretudo numa lógica de externalização do controlo dos fluxos migratórios e da proteção de refugiados. O objetivo principal tem sido apoiar o reforço das capacidades de países terceiros para gerir fluxos, controlar fronteiras ou executar acordos de readmissão que facilitem o afastamento dos imigrantes em situação irregular, securitizando, assim, a fronteira externa da UE e impedindo o acesso de migrantes e refugiados ao seu território. E esta “velha receita” tem-se revelado ineficaz para gerir fluxos migratórios ou conter a tragédia humanitária que é a imigração através do Mediterrâneo.

Embora a cooperação com os países de origem e de trânsito e de origem seja essencial

¹¹⁸ Cfr. CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J., *op. cit.*, pp. 4 e segs., 317; PAPADEMTERIOU, Demetrius G., HOOPER, Kate & BENTON, Meghan, *op. cit.*, pp. 5 e segs.

¹¹⁹ Assim, entre outros, ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, *op. cit.*, pp. 677 e seg.

para combater as redes de imigração clandestina e garantir uma política de retorno de imigrantes, ela só será eficaz se a UE também cooperar em domínios do interesse desses países, como a mobilidade (facilitação de vistos), a promoção de vias legais de imigração que facilitem a entrada dos imigrantes necessários para satisfazer as carências de mão-de-obra existentes num contexto de envelhecimento demográfico e a reinstalação de refugiados, desonerando esses países da enorme quota parte de responsabilidade que assumem com a proteção de refugiados¹²⁰. Não nos podemos esquecer que, para muitos países de origem, a emigração é um importante motor de desenvolvimento, tem um enorme impacto económico (as remessas constituem, em muitos países africanos, uma percentagem muito significativa do PIB) e é fator de promoção de paz social (pois dá uma perspetiva de futuro à população mais jovem e contribui para a sobrevivência das suas famílias, ao mesmo tempo que dinamiza a economia local)¹²¹. Para termos uma noção desta realidade, podemos comparar o volume de remessas para África e a ajuda ao desenvolvimento que a UE pretende dar nos próximos anos, em grande medida condicionada à capacidade desses Estados controlarem as migrações e aceitarem a readmissão. No âmbito do NDCI (2021-2027) a Comissão Europeia propõe gastar com a África subsariana 32 mil milhões de euros em sete anos. De acordo com a KNOMAD (Global Knowledge on Migration and Development), só em 2017, as remessas dos imigrantes para a África subsariana contabilizaram 38 mil milhões de US dólares, montante que deve atingir, em 2018, 21 mil milhões de US dólares e 43 mil milhões de US dólares, em 2019¹²². Estes dados falam por si!

Stephen Castles, Hein de Haas e Mark Miller consideram, contudo, que um regime global de cooperação multilateral para gerir e promover as migrações não é possível nos tempos mais próximos, por várias razões, entre as quais o facto de o debate político em muitos

países tratar a imigração como um problema que deve ser eliminado ou reduzido¹²³.

Por isso é que, mais do que nunca, é necessário mudar o paradigma, ver na imigração uma oportunidade e não um problema e eliminar as deficiências e irracionalidades das atuais políticas migratórias. Um novo paradigma que reconheça que este fenómeno, transnacional por natureza, só pode ser eficazmente gerido num contexto de cooperação internacional e coloque o imigrante, como ser humano, no seu centro¹²⁴, tal como preconizado pelo Pacto Global para as Migrações.

4.2. Salvaguarda da vida humana e garantia do direito ao asilo como imperativo jurídico e ético

É também necessária uma perspetiva de segurança humana, que veja no migrante um ser humano que, enquanto objeto de ameaças, deve ser protegido¹²⁵.

Em primeiro lugar, as operações de busca e salvamento dos migrantes no mar devem continuar a ser uma prioridade, pois são uma obrigação legal e um imperativo civilizacional.

Em segundo lugar, a UE deve avaliar o impacto negativo das suas medidas de controlo de fronteiras e da imigração sobre as pessoas que necessitam de proteção internacional, que, devido à inexistência de vias legais e seguras, são empurradas para as redes de imigração clandestina. De nada lhes serve um sistema comum europeu de asilo que garanta o respeito absoluto pelo direito de requerer asilo e pelo princípio do *non refoulement*, se depois não têm forma legal e segura de a ele aceder¹²⁶.

¹²³ CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J., *op. cit.*, p. 321.

¹²⁴ ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, *op. cit.*, p. 680.

¹²⁵ WOHLFELD, Monika, *op. cit.*, p. 69.

¹²⁶ SOUSA, Constança Urbano de - "Taking the "bogus" out of the discourse concerning Asylum" in APAP, Joanna (Ed.) - Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement. Cheltenham, UK/ Northampton, USA. C: Edward Welgar, 2004, pp.275-280.; SOUSA, Constança Urbano de - L'émergence..., *op. cit.*, p. 161; MORENO-LAX, Violeta, *op. cit.*,

¹²⁰ MEDAM, *op. cit.* pp. 35 e segs.; EYLEMER, Sedef, ŞEMŞİ, Sühal, *op. cit.*, p. 70.

¹²¹ WOHLFELD, Monika, *op. cit.*, p. 71.

¹²² KNOMAD- Global Knowledge on Migration and Development (World Bank Group), *op. cit.*, p. 4.

Não nos podemos esquecer que a Europa tem um forte compromisso com o asilo. Para os refugiados e outras pessoas carecidas de proteção internacional, o asilo é uma forma elementar de proteção dos seus Direitos Humanos. Daí que o Direito Internacional e o Direito da União Europeia imponham aos Estados a obrigação de non refoulement seja, a obrigação de não repelir, expulsar ou afastar um estrangeiro para as fronteiras de outro Estado, onde possa ser perseguido, onde a sua vida possa ser ameaçada ou possa ser sujeito a um tratamento desumano ou degradante¹²⁷. Por isso é essencial garantir o acesso a um procedimento justo de asilo, o que implica a entrada e permanência no território. Não faz qualquer sentido forçar aqueles que fogem da Síria ou da Eritreia a arriscar a sua vida para exercer o seu direito humano a procurar asilo, tal como consagrado no artigo 14.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem. A proteção de refugiados é uma obrigação jurídica, e também uma responsabilidade civilizacional dos europeus.

Até 2014, a Comissão Europeia reconhecia que a entrada irregular constitui uma importante via de acesso de requerentes de asilo à proteção na UE, defendendo, por isso, medidas que permitissem a sua entrada legal, segura e organizada, evitassem o recurso a traficantes e diminuíssem as tragédias humanitárias, como o reforço da reinstalação, a facilitação de vistos humanitários ou procedimentos de entrada protegida¹²⁸.

Programas Europeus de Desenvolvimento e Proteção, como aqueles que a UE

financia no Líbano, Jordânia ou Iraque são boas iniciativas. Mas muitos refugiados que se encontram nestes países, com capacidades de acolhimento amplamente esgotadas, não têm perspectiva de ter um futuro digno e, portanto, vão tentar a viagem para a Europa, legal ou ilegalmente. Em 2017, 85% dos 25.4 milhões de refugiados (maioritariamente originários da Síria, Afeganistão, Sudão do Sul, Myanmar e Somália) encontravam-se em países de médio ou baixo rendimento (Turquia, Paquistão, Uganda, Líbano, Bangladesh ou Sudão). Na Europa existiam 6.1 milhões de refugiados, dos quais 3.5 milhões na Turquia e cerca de 1 milhão na Alemanha¹²⁹. Perante estes dados não é difícil concluir que não são os países europeus que assumem a maior quota parte de responsabilidade na proteção de refugiados, pese embora a sua maior capacidade de acolhimento.

Assim, se a Europa quiser reduzir o número de refugiados que embarcam em travessias perigosas para aqui procurar proteção e ser fiel aos seus valores tem de ter uma verdadeira política comum de asilo, uma política de proteção daqueles que dela necessitam, baseada na solidariedade e na partilha equitativa de responsabilidades, e garantir vias legais e seguras de acesso a um procedimento de asilo (por ex. vistos humanitários, isenção de vistos para certas nacionalidades), bem como reforçar significativamente a reinstalação e o apoio a países que enfrentam fluxos muito mais significativos de refugiados¹³⁰.

4.3. Organização e gestão das migrações em vez de controlo e contenção: mais vias legais de imigração

A UE também necessita de ultrapassar o paradoxo em que se encontra quanto à imigração. Se, por um lado, a sua política de imigração tem, hoje, como prioridade a contenção, por outro lado, necessita de imigração para enfrentar os desafios do envelhecimento demográfico.

pp. 34 e segs.

¹²⁷ Sobre este princípio e o direito de asilo como direito fundamental ver, por todos, Gil, Ana Rita - A crise migratória de 2015 e os direitos humanos das pessoas carecidas de proteção internacional: o direito europeu posto à prova, in A.V., Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Moura Ramos, Volume I, Tribunal Constitucional, Almedina, 2016, pp. 955-983; Idem, 40 anos de Direito constitucional de Asilo- Origens e novos caminhos de um direito fundamental, Julgar, n.º 29, 2016, pp. 169-197.

¹²⁸ COMISSÃO EUROPEIA - Melhorar o acesso a soluções duradouras, COM (2004) 410; COMISSÃO EUROPEIA - Plano de Ação em matéria de Asilo - Uma abordagem integrada da proteção na UE, COM (2008) 360; COMISSÃO EUROPEIA - Como conseguir uma Europa aberta e segura. COM (2014) 154.

¹²⁹ ACNUR - Global Trends. Forced Displacement in 2017. In: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>.

¹³⁰ Assim, também MORENO-LAX, Violeta, *op. cit.*, pp. 30 e segs.; MEDAM, *op. cit.*, pp. 35 e segs.

De acordo com a Comissão Europeia, o desemprego na UE está ao nível mais baixo da década e já existem necessidades estruturais de mão-de-obra em setores importantes da economia. No primeiro trimestre de 2018, havia 3.8 milhões de postos de trabalho por ocupar e a proporção de postos de trabalho vagos no total de postos de trabalho aumentou, atingindo uma média de 2,2% (em países como a República Checa, a Alemanha, a Suécia, os Países Baixos e a Áustria é superior a 3%). A percentagem de empregadores que reportam dificuldades de recrutamento atinge 40% (em países como a Alemanha, a Polónia, a Eslováquia e na Hungria é superior a 50%). O envelhecimento demográfico e a diminuição da população em idade ativa vão agravar esta tendência. De acordo com as projeções demográficas e já contando com os níveis atuais de imigração, nas próximas duas décadas a UE perderá 22 milhões de pessoas em idade ativa. Mesmo se se compensar esta perda com uma maior participação das mulheres e das pessoas idosas no mercado de trabalho, estima-se que, até 2035, a UE perca 18,3 milhões de pessoas em idade ativa¹³¹.

Vários estudos apontam para esta evolução. Por exemplo, estima-se que a Alemanha necessite de acolher anualmente mais de 500.000 imigrantes, se quiser manter a sustentabilidade da sua economia e do seu sistema social até 2050¹³². Um estudo recente sobre as consequências económicas de políticas de “imigração zero” no contexto do envelhecimento demográfico estima que a UE perderá, até 2060, 29% da sua força de trabalho e mais 23% do seu PIB do que com imigração, o que implicaria uma perda acumulada de 20 anos de crescimento económico, uma taxa média de crescimento económico inferior a 1% e uma

perda de mais 10% do rendimento per capita (que afetaria 90% dos cidadãos). Conclui que a imigração para a UE é largamente benéfica para o seu crescimento económico, pois aumenta a oferta de trabalho, favorece a acumulação de capital e tem efeitos positivos sobre a produtividade, reduzindo o impacto negativo do envelhecimento demográfico¹³³.

Perante estes e outros estudos, a UE tem de reconhecer que a sua atual política de contenção de fluxos, além de criar falsas expectativas que nunca poderão ser satisfeitas, porque a imigração é inevitável¹³⁴, é contraproducente para debelar os enormes desafios do envelhecimento demográfico. Como referem Stephen Castles, Hein de Haas e Mark Miller, “*migration should be understood as an intrinsic part of broader processes of development, social transformation and globalization, instead of a problem to be solved. This is why migration is inevitable, irrespective of political preferences*”¹³⁵.

Por isso, e nas palavras de François Crépeau, numa entrevista ao Guardian, em 22 de abril de 2015, “*Instead of resisiting migration, let’s organize it*”.

A gestão da imigração legal, num mundo globalizado, é, assim, crucial para Europa, que a deve encarar como uma oportunidade, pois terá um papel importante na sua estratégia de crescimento e emprego e será vital para a sustentabilidade da economia e do seu modelo social.

Por outro lado, canais legais, seguros, transparentes e pragmáticos de imigração socialmente sustentável são também a forma mais eficaz de prevenir e combater a imigração irregular, que se se transformou num negócio para as organizações criminosas tan-

¹³¹ COMISSÃO EUROPEIA – Enhancing legal pathways to Europe: an indispensable part of a balanced and comprehensive migration policy, COM (2018) 635, pp. 2-3.

¹³² FUCHS, Johann, KUBIS, Alexander, SCHNEIDER, Lutz, Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050 – Szenarien für ein konstantes Erwerbspersonenpotenzial unter Berücksichtigung der künftigen inländischen Erwerbsbeteiligung und der EU-Binnenmobilität, [em linha], Bertelsmann Stiftung, 2015, p. 5 [Consult. em 3 de fevereiro de 2018], in: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_IB_Zuwanderungsbedarf_aus_Drittstaaten_in_Deutschland_bis_2050_2015.pdf.

¹³³ MONGELLI, I., CISCAR, J.-C. – Economic consequences of zero international migration in the EU – An assessment for Europe based on the Eurostat population projections, Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2018, in: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/economic-consequences-zero-international-migration-eu-assessment-europe-based-eurostat>.

¹³⁴ PINYOL-JIMÉNEZ, Gemma, *op. cit.*, p. 56.

¹³⁵ CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J., *op. cit.*, p. 318.

to mais lucrativo, quanto mais restritivo for o acesso à Europa¹³⁶. Tal deve, no entanto, ser acompanhado de políticas ativas de combate à economia paralela, que se alimenta de mão-de-obra imigrante em situação irregular, constituindo assim um poderoso fator de atração de imigração clandestina¹³⁷.

Vias legais de imigração são também uma forma de assegurar a migração circular e a mobilidade no mundo global, já que políticas de imigração restritivas têm, muitas vezes, como consequência promover a imigração permanente, pois os imigrantes, por receio de não voltar a poder emigrar ou só o fazer de forma irregular, tendem a não correr o risco de regressar aos seus países de origem¹³⁸.

Por fim, a promoção da imigração legal tem a virtualidade de alterar percepções e contribuir para a integração dos imigrantes nas sociedades de acolhimento.

4.4. Maior investimento em políticas de integração e mudança de narrativa

No entanto, não podemos ignorar que fluxos migratórios mais diversificados e intensos podem criar, nas sociedades de acolhimento, tensões de variada natureza, próprias da transformação de sociedades racial, cultural e religiosamente homogêneas em sociedades multiculturais. Como todos os processos de mudança, tal pode gerar conflitos sociais que devemos minimizar ou evitar.

Por isso, os Estados e a UE devem investir muito mais em políticas de integração dirigidas não só aos imigrantes, mas também à sociedade de acolhimento, de forma a evitar zonas de exclusão causadoras de tensões sociais e fenómenos de radicalização, que alimentam o terrorismo, a xenofobia, o racismo e sentimentos anti-imigração. Estas políticas devem ser

¹³⁶ Neste sentido ver, entre muitos outros, CRÉPEAU, François, PURKEY, Anna, *op. cit.*, pp. 23 e segs.; SOUSA, Constança Urbano de, *Taking the Bogus...*, *op. cit.*, pp. 275-280. ACHILLI, Luigi, SANCHEZ, cit., pp. 3 e segs.

¹³⁷ Ver CRÉPEAU, François, PURKEY, Anna, *op. cit.*, pp. 16 e segs.

¹³⁸ CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J., *op. cit.*, pp. 322 e segs.; HAAS, Hein- Myths of migration: Much of what we think we know is wrong, in: <http://heindehaas.blogspot.com/2017/03/myths-of-migration-much-of-what-we.html>.

multidimensionais, indo da educação à cultura, passando pela saúde, habitação e promoção do bem-estar social, da igualdade de oportunidades e da não discriminação, bem como pela defesa intransigente do respeito pelos valores humanistas das sociedades europeias.

Por outro lado, para debelar os desafios colocados pelas migrações internacionais e preservar os valores civilizacionais da Europa é necessário um discurso disruptivo que combata de forma determinada a narrativa anti-imigração da extrema direita populista e percepções negativas, que não têm evidência factual e são fortemente ancoradas em estereótipos. A imigração em si mesma não é causa de insegurança e não tem de ser encarada como um problema, mas antes como uma oportunidade, pois, se bem gerida, pode dar, no contexto de envelhecimento demográfico, um contributo para o desenvolvimento económico da Europa e para a sustentabilidade do seu modelo social.

4.5. Atuação mais eficaz sobre as causas remotas das migrações internacionais

As causas e dinâmicas próprias das migrações internacionais são, em maior ou menor medida, as mesmas ao longo da história da humanidade: a procura de melhores condições de vida, a pobreza, a insegurança, a perseguição, a má governação, os conflitos, o desrespeito pelos direitos humanos, as alterações climáticas, entre outras.

Combater causas remotas das migrações internacionais, como forma de regular e reduzir fluxos, também tem sido uma preocupação da UE, sobretudo no âmbito da sua política de ajuda ao desenvolvimento, cada vez mais condicionada pelo objetivo da contenção. Mas a política de ajuda ao desenvolvimento tem uma eficácia reduzida para alcançar este objetivo e até pode facilitar as migrações, que exigem recursos financeiros, pois a pobreza extrema imobiliza as pessoas¹³⁹. Por outro lado,

¹³⁹ Ver, entre outros, CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J., *op. cit.*, pp. 321 e seg.; HAAS, Hein- Myths of migration: Much of what we think we know is wrong, in: <http://heindehaas.blogspot.com/2017/03/myths-of-migration-much-of-what-we.html>.

por maior que seja a dotação financeira da ajuda ao desenvolvimento, o seu impacto sobre a economia dos países de origem é mais reduzido do que o das remessas dos imigrantes, que são fator de desenvolvimento, pois contribuem para melhorar as condições de vida e reduzir a pobreza na comunidade de origem, embora não atuem sobre outros fatores de subdesenvolvimento, como a corrupção, a má governação ou a ausência de Estado de Direito¹⁴⁰.

Agir sobre causas profundas das migrações, para que estas sejam uma opção e não o único meio de escapar à miséria, à violência, à insegurança ou ao desrespeito por direitos humanos básicos, requer uma alteração profunda de políticas, que vão além da mera ajuda ao desenvolvimento. Da política externa, que deve ser colocada ao serviço da promoção da Paz, do Estado de Direito, dos direitos humanos e da boa governação. Ou das políticas agrícola e comercial, para permitir aos países de origem real possibilidade de desenvolvimento e de melhoria das condições de vida das suas populações¹⁴¹. Neste sentido, é positiva a recente iniciativa do Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, que, reconhecendo que “África não precisa de caridade”, propôs “um acordo de comércio livre entre os dois continentes, uma parceria económica de igual para igual”, uma nova Aliança África-Europa, que reforce o investimento privado, a educação e o emprego sustentável nesse continente¹⁴².

5. CONCLUSÕES

As migrações internacionais, um fenómeno tão antigo como o da humanidade, são, hoje, foco de aceso e emotivo debate político. A sua excessiva politização está intimamente ligada às consequências perversas da sua securitização, como o fomento da imigração

irregular e da criminalidade a ela associada, a sua artificial associação ao terrorismo e ao crime e o acentuar de fraturas nas sociedades europeias. Tal, aliado à inexistência de políticas eficazes de integração, potenciaram o crescimento do sentimento anti-imigração, alimentado pela extrema direita populista, que explora os “receios” das populações e coloca em risco os valores civilizacionais das modernas sociedades democráticas.

Por outro lado, políticas de imigração centradas na lógica da contenção criam tensões nas relações com países de origem e de trânsito, que seriam evitáveis se todas as partes reconhecerem que as migrações internacionais, se geridas coletivamente e de forma segura, são benéficas para o desenvolvimento económico e social dos países de acolhimento e de origem.

Embora o controlo de fronteiras e a luta contra a imigração irregular sejam medidas necessárias e legítimas, é necessário ter consciência que, assim como não se pode parar o vento com as mãos, não se pode impedir movimentos migratórios enquanto existirem discrepâncias gritantes de desenvolvimento económico, enquanto as pessoas tiverem uma perspectiva razoável de ter emprego e melhores condições de vida na Europa, enquanto existirem conflitos, insegurança, falta de Estado de Direito, desrespeito pelos direitos humanos, etc.

A securitização das migrações e a visão irrealista de que é possível impedi-las secundarizaram a realidade das migrações internacionais, que são inevitáveis e tenderão a aumentar no contexto atual das disparidades de desenvolvimento no Mundo, de crescentes zonas de insegurança e de explosão demográfica de países menos desenvolvidos, sobretudo em África, além de poderem contribuir para enfrentar os desafios do envelhecimento demográfico na Europa.

Por isso, é necessário quebrar o círculo vicioso da irregularidade migratória e adotar uma abordagem global e holística que permita uma gestão proactiva e cooperativa de fluxos migratórios, que proteja os direitos humanos dos imigrantes, que atue de forma mais eficaz sobre as causas remotas e promova um forte

¹⁴⁰ HAAS, Hein- Myths of migration: Much of what we think we know is wrong, in: <http://heindehaas.blogspot.com/2017/03/myths-of-migration-much-of-what-we.html>.

¹⁴¹ Ver CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, Mark J., *op. cit.*, p. 322.

¹⁴² Discurso anual sobre o Estado da União Europeia, proferido no Parlamento Europeu, no dia 12 de setembro de 2018. Comissão Europeia, State of the Union 2018 – The hour for European Sovereignty; in: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_en_0.pdf.

investimento em políticas de integração para preparar os imigrantes e as sociedades de acolhimento para as inevitáveis transformações sociais, assegurando a paz e a coesão sociais.

Só assim as migrações deixarão de ser percebidas como fator de insegurança e uma ameaça e passarão a ser o que sempre foram: um fenómeno humano tão antigo como a história da humanidade que moldou o que, em cada momento da história, somos.

BIBLIOGRAFIA

- ACHILLI, Luigi, SANCHEZ, Gabriella – What Does it Mean to Disrupt the Business Models of People Smugglers?, Policy Brief 2017/09, April 2017, in: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46165/PB_2017_09_MPC.pdf?sequence=1
- ACNUR – Global Trends. Forced Displacement in 2017 [em linha], in: <http://www.unhcr.org/5b27be547.pdf> [Consult. em 6 de setembro de 2018].
- ANDERSON, Bridget – The Politics of Pests: Immigration and the Invasive Other. Social Research, Vol.84, n.º 1, 2017, pp. 7-28.
- BASILIEN-GAINCHE, Marie-Laure – Les boat people de l'Europe. Que fait le droit? Que peut le droit? La Revue des droits de l'homme [em linha], 9, 2016, in: <https://journals.openedition.org/revdh/1838> [Consult. em 6 de setembro de 2018].
- BEVILACQUA, Giorgia, Exploring the Ambiguity of Operation Sophia Between Military and Search and Rescue Activities, in: ANDREONE, Gemma (Ed.), The Future of the Law of the Sea [em linha]. Cham: Springer, 2017, pp. 165-189, in: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-51274-7.pdf>
- BIGO, Didier – Migration and Security. In GUIRAUDON, Virginie, JOPPKE, Christian (Ed.) - Controlling a New Migration World. Nova Iorque: Routledge, 2001, pp. 121-149.
- BLUS, Anna – Beyond the Walls of Paper: Undocumented Migrants, the Border and Human Rights, European Journal of Migration and Law, 15, 2013, pp. 413-446.
- CARRERA, Sergio, BLOKMANS, Steven, GROS, Daniel, GUILD, Elspeth – The EU's Response to the Refugee Crisis, Taking Stock and Setting Policy Priorities, CEPS Essay n.º 20, 16 de dezembro de 2015 [em linha], in: <https://www.ceps.eu>
- CARRERA, Sergio, BLOKMANS, Steven, CASSARINO, Jean-Pierre, GROS, Daniel, GUILD, Elspeth – The European Border and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean? CEPS Task Force Report [em linha], 2017, in: <https://www.ceps.eu/publications/european-border-and-coast-guard-addressing-migration-and-asylum-challenges>
- CARRERA, Sergio, GUILD, Elspeth – Addressing Irregular Migration, Facilitation and Human Trafficking: The EU's Approach, in CARRERA, Sergio, GUILD, Elspeth – Irregular Migration, Trafficking and Smuggling of Human Beings. Policy Dilemmas in the EU [em linha],. Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2016, pp. 1-9, in: <https://www.ceps.eu>
- CASTLES, Stephen, HAAS, Hein De, MILLER, MARK J. - The Age of Migration – International Population Movements in the Modern World. 5.ª ed., Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2014.
- COMISSÃO EUROPEIA - Melhorar o acesso a soluções duradouras (Comunicação); COM (2004) 410.
- Plano de Ação em matéria de Asilo – Uma abordagem integrada da proteção na EU, COM (2008) 360.
 - Um espaço de liberdade, de segurança e de justiça ao serviço dos cidadãos, COM (2009), 262.
 - Abordagem global para a migração e mobilidade, COM (2011) 743.
 - Como conseguir uma Europa aberta e segura. COM (2014) 154.
 - Agenda Europeia da Migração (Comunicação), COM (2015) 240.
 - Estabelecimento de um novo Quadro de Parceria com os países terceiros ao abrigo da Agenda Europeia da Migração, COM (2016) 385.

- Enhancing safe and legal pathways to Europe: an indispensable part of a balanced and comprehensive migration policy. COM (2018) 635.
- COPPENS, Jasmine, SOMERS, Eduard – Towards New Rules on Disembarkation of Persons Rescued at Sea? *The International Journal of Maritime and Coastal Law*, 25, 2010, pp. 377-403.
- CRÉPEAU, François, PURKEY, Anna – Facilitating Mobility and Fostering Diversity – Getting EU Migration Governance to Respect the Human Rights of Migrants [em linha], CEPS Paper in Liberty and Security n.º 92/, maio 2016, in: www.ceps.eu.
- DAUVERGNE, Catherine - Making People Illegal. What Globalization Means for Migration and Law, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- DEL RE, Emanuela C. - Mediterranean Migrations: From Current Stalemate to Structural Responses. *Current Politics and Economics of Europe*, Vol. 28, n.º 2, 2017, pp. 151-170.
- ECRE - European Council: regional disembarkation platforms a key objective [em linha], 29 junho 2018, in: <https://www.ecre.org/european-council-regional-disembarkation-platforms-a-key-objective/> [Consult. em 30 de agosto de 2018].
- EMMANOULIDIS, Janis A., Time to move up a gear: the results of an insufficient summit [em linha]. Bruxelas: European Policy Centre, 2018, pp. 3-17. in: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_8646_postsummitanalysis.pdf?doc_id=2022 [Consult. em 6 de setembro de 2018].
- EUROSTAT – Asylum Statistics, in: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics#-Final_decisions_taken_in_appeal [Consult. em 6 de setembro de 2018].
- Migration and migrant population statistics, março de 2018, in: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics [Consult. em 6 de setembro de 2018].
- EU population up to almost 512 million at 2017, 10 de julho de 2017, in: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8102195/3-10072017-AP-EN.pdf> [Consult. 6 de setembro de 2018].
- EYLEMER, Sedef, ŞEMŞİ, Sühal - Migration-Security Nexus in the Euro-Mediterranean Relations [em linha], Perceptions Summer-Autumn 2007, pp. 49-70, in: <http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/02/EylemerSemsit.pdf>
- FAIST, Thomas - The migration-security nexus: international migration and security before and after 9/11. COMCAD Working Papers, 9 [em linha]. Bielefeld: Universität Bielefeld, Fak. für Soziologie, Centre on Migration, Citizenship and Development, (2005), Disponível in: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoa-378981>. [Consult. em 6 de setembro de 2018].
- FRONTEX – Risk Analysis for 2018, [em linha], in https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf
- GHEZELBACH, Daniel - Legal Transfers of Restrictive Immigration Laws: A Historical Perspective. *International and Comparative Law Quarterly (ICLQ)* [em linha]. Vol. 66, 2017, pp. 235-255, in: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/legal-transfers-of-restrictive-immigration-laws-a-historical-perspective/D2C0A1EA720F0B7D52F93C9BD8A1E114>
- GIL, Ana Rita - A crise migratória de 2015 e os direitos humanos das pessoas carecidas de proteção internacional: o direito europeu posto à prova, in A.VV., Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Moura Ramos, Volume I, Tribunal Constitucional, Almedina, 2016, pp. 955-983.
- 40 anos de Direito constitucional de Asilo-Origens e novos caminhos de um direito fundamental, *Julgar*, n.º 29, 2016, pp. 169-197.
- GREENHILL, Kelly M. - Open Arms Behind Barred Doors: Fear, Hypocrisy and Policy Schizophrenia in the European Migration Crisis, *European Law Journal* Vol. 22, n.º 3, 2016, pp. 317-332.

- GUIRAUDON, Virginie, JOPPKE, Christian - Controlling a new migration world. In GUIRAUDON, Virginie, JOPPKE, Christian (Ed.) - Controlling a New Migration World. Nova Iorque: Routledge, 2001, pp. 1-28.
- HAAS, Hein de - Myths of migration: Much of what we think we know is wrong, in: <http://heindehaas.blogspot.com/2017/03/myths-of-migration-much-of-what-we.html> [Consult. em 30 de agosto de 2018].
- HUYSMANS, Jef e SQUIRE, Vicki - Migration and Security [em linha]. In: CAVELTY, Myriam Dunn, BALZACQ, Thierry (ed.) - Routledge Handbook of Security Studies, Londres: Routledge, 2009, in: <http://oro.open.ac.uk/17257/> [Consult. em 6 de setembro de 2018].
- KNOMAD- Global Knowledge on Migration and Development (World Bank Group) - Migration and Remittances, Recent Developments and Outlook [em linha]. Migration and Development Brief 29, Abril de 2018, in: <http://documents.worldbank.org/curated/en/805161524552566695/pdf/125632-WP-PUBLIC-Migrationand-DevelopmentBrief.pdf>. [Consult. em 6 de setembro de 2018].
- KOSER, Khalid - When is Migration a Security Issue? Brookings [em linha], 31.3. 2011. Disponível na internet: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2011/03/31-libya-migration-koser> [Consult. em 30 de agosto de 2018].
- MAIANI, Francesco -Regional Disembarkation Platforms” and “Controlled Centres”: Lifting the Drawbridge, Reaching out Across the Mediterranean, or Going Nowhere” [em linha], Ref Law, 14 de setembro de 2018, in: <http://www.reflaw.org/regional-disembarkation-platforms-and-controlled-centres-lifting-the-drawbridge-reaching-out-across-the-mediterranean-or-going-nowhere/>[Consult. em 30 de setembro de 2018].
- MEDAM (Mercator Dialogue on Asylum and Migration) - 2018 MEDAM Assessment Report on Asylum in Europe - Flexible Solidarity: A comprehensive strategy for asylum and immigration in the EU. [em linha]. Kiel: Institute for the World Economy (IfW), 2018. in: https://www.ceps.eu/system/files/MEDAM-assessment-report_2018.pdf. [Consult. em 6 de setembro de 2018].
- MORENO-LAX, Violeta - Europe in crisis: Facilitating Access to Protection (Discarding) Offshore Processing and Mapping Alternatives for the Way Forward [em linha], 2015, Red Cross EU Office, in <https://redcross.eu/positions-publications/europe-in-crisis-facilitating-access-to-protection-discarding-offshore-processing-and-mapping-alternatives-for-the-way-forward> [Consult. em 30 de setembro de 2018].
- NAÇÕES UNIDAS, Departamento de Assuntos Económicos e Sociais, Divisão de População - International Migration Report 2017: Highlights [em linha]. Nova Iorque: Nações Unidas, in : http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf [Consult. em 6 de setembro de 2018].
- O'BRIEN, Kilian S. - Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem, Goettingen Journal of International Law, 2011, pp. 715-732.
- OIM, Missing Migrants - Tracking deaths along Migratory Routes, in <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>. [Consult. em 30 de setembro de 2018].
- ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa - La consolidación histórica de la migración irregular em Europa: leyes y políticas defectuosas. Anuario Mexicano de Derecho Internacional. Vol. XIV, 2014, pp. 637-686.
- PIÇARRA, Nuno. - A União Europeia e a «crise migratória e de refugiados sem precedentes»: crónica breve de uma ruptura no sistema europeu comum de asilo. e-Pública, Vol. III, n.º 2, Novembro de 2016, pp. 1-40.
- PINYOL-JIMÉNEZ, Gemma - The Migration-Security Nexus in short: instruments and actions in the European Union. Amsterdam Law Forum [em linha], vol 4:1, 2012, pp. 36-57, in: <http://amsterdamlawforum.org/article/view/255/442> [Consult. em 30 de setembro de 2018].
- RODRIGUES, Teresa F., FERREIRA, Susana S.- Portugal e a globalização das mi-

grações. Desafios de segurança. População e Sociedade [em linha]. Vol. 22, 2014, pp. 137-155, in: https://run.unl.pt/bitstream/10362/25073/1/IPRI_Teresa_Ferreira_Rodrigues_Susana_de_Sousa_Ferreira_Portugal_e_a_globaliza_o_das_migra_es._Desafios_de_seguran_a.pdf.

SOUSA, Constança Urbano de - Globalização e Livre Circulação de Pessoas. Themis, Ano XV, n.ºs 26/27, 2014, pp. 137-152.

- L'émergence du droit européen de l'immigration et de l'asile: Bilan et perspectives", Galileu – Revista de Economia e Direito, Vol VIII, n.º 2, 2003, pp. 139-164.
- Le partenariat pour la mobilité: un instrument de l'approche globale en matière d'immigration », in MAES, M., MC FOLETS, M. C., DE BRUYCKER, Philippe (ed.) (eds) - External Dimension of EU Migration and Asylum Law and Policy. Brussels: Bruylant (2011), pp. 343-358.
- Taking the “bogus” out of the discourse concerning Asylum, in APAP, Joanna (Ed.) - Justice and Home Affairs in the EU: Liber-

ty and Security Issues after Enlargement. Cheltenham, UK/ Northampton, USA. C: Edward Welgar, 2004, pp.275-280.

TINKER, Catherine – Saving Lives and Building Society: The European Migration Agenda, ILSA Journal of International & International Law, Vol 22:2, 2016, pp. 393-414.

WIHTOL de WENDEN, Catherine - L'inscription des Migrations dans la Mondialisation, Études [em linha], n.º 6, 2014, p. 7-17, in: <https://www.cairn.info/revue-etudes-2014-6-page-7.htm>, [Consult. em 30 de setembro de 2018].

WOHLFELD, Monika - Is migration a security issue? [em linha], in GRECH, Omar, WOHLFELD, Monika (Eds.), Migration in the Mediterranean: human rights, security and development perspectives. Malta: MEDEC, 2014, pp. 61-77, in: https://www.um.edu.mt/library/oar/bitstream/handle/123456789/21715/Chapter_6.pdf?sequence=1&isAllowed=y[Consult. em 30 de outubro de 2018].

RESUMEN

Este artigo aborda o processo de securitização das migrações internacionais na Europa, que conduziu a políticas de imigração restritivas, largamente baseadas no controlo das fronteiras e na contenção, que inviabilizam ou dificultam a regularidade migratória daqueles estrangeiros que têm necessidade de proteção internacional, que se querem reunir às suas famílias ou que têm uma perspetiva razoável de encontrar melhores condições de vida. Com o crescente nexo entre segurança e migrações, criou-se um círculo vicioso que sedimenta a perceção da imigração como ameaça à segurança, o que, por sua vez, justifica mais medidas securitárias e, com elas, fluxos mais dramáticos de imigração irregular.

Depois de colocar as migrações internacionais, em geral, e a chamada “crise dos refugiados” na Europa, em particular, em perspetiva, de forma a ter uma melhor noção da sua dimensão, a segunda parte deste artigo debruça-se sobre os principais elementos do processo de securitização das migrações na Europa e as suas consequências, como o fomento da imigração irregular e da criminalidade a ela associada, a sua artificial associação ao terrorismo e ao crime e o acentuar de fraturas nas sociedades europeias. Tal, associado à falta de políticas de integração efetivas, conduziu a uma excessiva politização e mediatismo das migrações, potenciando o sentimento anti-imigração, alimentado pela extrema direita populista, que explora os “receios” das populações e coloca em risco os valores civilizacionais das modernas sociedades democráticas.

A terceira parte deste artigo procura responder à questão complexa e difícil de saber como quebrar o círculo vicioso da irregularidade migratória, assegurando uma política migratória baseada no respeito pelos direitos humanos. A securitização das migrações e a visão irrealista de que é possível impedi-las secularizaram a realidade das migrações internacionais, que são inevitáveis e tenderão a aumentar no contexto atual das disparidades de desenvolvimento no Mundo, de crescentes zonas de insegurança e de explosão demográfica de países menos desenvolvidos, sobretudo em África, além de poderem contribuir para enfrentar os desafios do envelhecimento demográfico na Europa. É, assim, necessário quebrar o círculo vicioso da irregularidade migratória e implementar o Pacto Global para as Migrações e a sua abordagem global e holística que permita uma gestão proactiva e cooperativa de fluxos migratórios, que proteja os direitos humanos dos imigrantes, que atue de forma mais eficaz sobre as causas remotas e promova um forte investimento em políticas de integração para preparar os imigrantes e as sociedades de acolhimento para as inevitáveis transformações sociais, assegurando a paz e a coesão sociais. Contudo, este artigo não analisa o Pacto Global, que é objeto de outros artigos. Antes procura identificar alguns elementos que me parecem essenciais para dotar a Europa de uma política de imigração e asilo que seja mais fiel aos valores civilizacionais europeus e aos seus interesses, numa época de envelhecimento demográfico, permitindo romper o “status quo” e garantir a regularidade migratória e o respeito pelos direitos humanos: (1) Cooperação com os países de origem e de trânsito em todas as dimensões do fenómeno (e não apenas centrada no controlo de fronteiras e na readmissão de imigrantes em situação irregular). (2) Salvaguarda da vida humana e respeito pelo direito de asilo. (3) Organização e melhor gestão da migração em vez de contenção, mediante abertura de canais legais e flexíveis de imigração para a Europa. (4) Maior investimento em políti-

cas de integração e mudança de narrativa em relação à imigração. (5) Atuação mais eficaz sobre as causas remotas das migrações, mediante uma profunda e multidimensional mudança de políticas, que vão além da mera ajuda ao desenvolvimento.

Palavras-chave: Migração Internacional; Securitização; Políticas Migratórias; Direitos Humanos.

ABSTRACT

This article addresses the process of securitization of international migration in Europe, which has led to restrictive immigration policies, largely based on border control and restrictive legal migration pathways, which prevent or impede the migratory regularity of those foreigners in need of international protection, who want to reunite their families or have a reasonable prospect of finding better living conditions in the destination country. With the increasing nexus between migration and security, a vicious circle has been created that consolidates the perception of international migration as a threat to security, which, in turn, justifies more security measures and, with them, more dramatic flows of irregular migration.

After putting international migration in general and the so-called "refugee crisis" in Europe, in particular, in perspective, in order to better understand its dimension, the second part of this article deals with the main elements of the process of securitization of migration in Europe and its consequences, such the promotion of irregular immigration and associated crimes, its artificial association with terrorism and crime and the sharpening of the polarization of European societies. This, coupled with the absence of effective integration policies, boosted the growth of anti-immigrant sentiment, fuelled by the extreme-right's populism, which explores people's "fears" and endangers the civilizational values of modern democratic societies.

The third part of this article seeks to answer the complex and difficult question of how to break the vicious circle of migratory irregularity and ensure a human-rights based management of legal migration. The securitization of migration and the unrealistic view that it is possible to stop it ignored the reality of international migration, which is inevitable and will tend to increase in the current context of the world's development disparities, and growing areas of insecurity, and it's an important contribute to meet the challenges of demographic ageing in Europe. It is therefore necessary to break the vicious circle of migratory irregularity and implement the Global Compact on Migration and its holistic and global approach that allows for a proactive and cooperative migration management that protects immigrants' human rights along with more effective policies to tackle root causes, as well as stronger investment in integration policies to prepare immigrants and host societies for the inevitable social changes to ensure social peace and cohesion. However, this article does not address the Global Compact, which is the subject of other articles. Rather, it seeks to identify some elements that I find essential to provide Europe with an immigration and asylum policy that is faithful to its civilizational values and its own interests in times of demographic ageing, allowing for a status quo change, migratory regularity and respect for human rights: (1) Cooperation with countries of origin and transit in all dimensions of the phenomenon (and not only focusing on border control or on readmission of irregular migrants); (2) Safeguarding human life and respect for the right to asylum; (3) Organizing and better managing migration instead of containing it: enhancing legal and flexible immigration pathways to Europe; (4) Increased investment in integration policies and narrative change in relation to immigration; (5) Acting more effectively on root causes of international migration, which requires a profound and multidimensional policy change and goes far beyond development aid policies.

Keywords: International Migration; Securitization; Migration Policies; Human Rights.

El Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular desde la perspectiva del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

The UN Global Compact for safe, orderly and regular migration from the perspective of the Ministry of Labour, Migration and Social Security

MARÍA REYES FERNÁNDEZ*

El fenómeno migratorio presenta todos los factores necesarios para ser calificado como uno de los mayores retos del siglo XXI. Así, de un lado, es un fenómeno global, tanto por los sujetos a los que afecta como por el tipo de iniciativa que requiere; pese a las tendencias nacionalistas de los últimos tiempos, nadie que busque una solución factible a los retos que presenta la migración podría afirmar que la misma puede hallarse de manera individualizada y sin un enfoque multilateral. De otro lado, incide en todos los elementos que conforman los Estados, el poder soberano, el territorio y la población, siendo, en cualquier caso, los individuos y las sociedades en las que se integran los grandes protagonistas de los movimientos migratorios. Finalmente, se caracteriza por poner sobre la mesa múltiples variables que afectan a diversos aspectos políticos, económicos y sociales, con una clara incidencia humanitaria, que, además, se pueden afrontar desde distintas perspectivas, en muchos casos antagónicas.

Nos encontramos ante una realidad que, sin ser abrumante en términos numéricos¹, lo es en términos políticos, humanitarios, sociales y económicos, hasta el punto de que se ha elevado su posición en las agendas políticas no sólo nacionales, sino también, locales, regionales/supranacionales e internacionales y ha pasado a ser un elemento clave del discurso político, no siempre desde el prisma objetivo y realista que cabría esperar.

En este contexto, no puede sorprender que la organización internacional por antonomasia, Naciones Unidas, haya reivindicado su papel en la gestión de este fenómeno global, siendo un hito al respecto la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016² que ha llevado a la conclusión del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (en adelante, también, el Pacto Mundial de Migraciones).

España, desde un primer momento, ha participado en los trabajos que han concluido

* Subdirectora General Adjunta de Régimen Jurídico en la Dirección General de Migraciones (Secretaría General de Inmigración y Emigración - Secretaría de Estado de Migraciones). Ha participado en el proceso de adopción del Pacto Mundial de Migraciones desde la primera fase de consultas, iniciada en el segundo trimestre de 2017, hasta su formulación en Naciones Unidas en julio de 2018.

¹ De acuerdo con los últimos datos disponibles del Departamento de Asuntos Económicos y Políticos de Naciones Unidas, extraídos del Informe sobre Migraciones Internacionales de 2017, el número de migrantes internacionales es de 258 millones de personas, el 3,4% de la población mundial.

² Resolución 71/1, de 19 de septiembre de 2016, de la Asamblea General de Naciones Unidas.

con la adopción del Pacto, negociando y dialogando a nivel global así como en el ámbito de la Unión Europea y participando en los debates paralelos llevados a cabo en el seno de otras organizaciones como el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (GFMD, en sus siglas en inglés) o el Foro Intergubernamental de Consultas en materia de Inmigración, Asilo Y Refugio (IGC). Por su parte, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, bajo la coordinación del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, ha tenido un papel relevante a la hora de definir la posición española, en tanto que, las grandes líneas del Pacto Mundial de Migraciones, afectan a asuntos de su competencia.

A lo largo de estas líneas se va a abordar el Pacto Mundial de Migraciones desde la perspectiva del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (en adelante, también, MTMSS). Para ello, en primer lugar, se analizará el origen del Pacto y sus elementos definitorios, destacando aquellos con mayor incidencia en el ámbito competencial del MTMSS. En segundo lugar, se abordará el papel de España y, en concreto, del MTMSS, en la ejecución y comprensión del Pacto. Finalmente, se expondrán los retos y perspectivas más destacables. Todo lo anterior se enfocará desde una perspectiva práctica y no académica, enmarcada en el discurso español que busca abordar el fenómeno migratorio desde un punto de vista humanitario, pragmático e integrador, con el fin de lograr potenciar las oportunidades de las migraciones y limitar sus riesgos, y ello, desde una perspectiva holística, que tenga en cuenta, en primer lugar, las necesidades y expectativas de los migrantes, pero también, de las comunidades en las que se integran y de los países de origen, destino y tránsito.

1. EL PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

Los días 10 y 11 de diciembre de 2018 se adoptaba formalmente en Marrakech el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular; unos días más tarde, la Asamblea General aprobó el proyecto de resolución que reafirma el compromiso de la

Organización de Naciones Unidas con el Pacto Mundial, lo hacían 181 países, pero no los 193 que conforman Naciones Unidas, cabe preguntarse por qué y no es posible encontrar una respuesta sin entender qué es el Pacto de acuerdo con el contexto en que se adopta y los elementos que lo componen.

1.1. El origen del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular

El Pacto Mundial de Migraciones se gesta en un contexto en el que los movimientos internacionales de población comienzan a situarse como una prioridad global a nivel político, atendiendo a sus repercusiones en los ámbitos económico y social - humanitario. Los grandes flujos de refugiados huyendo de conflictos armados y persecuciones, el aumento de las muertes de inmigrantes tratando de cruzar las fronteras, la visibilización de las víctimas de trata o el incremento de la migración internacional potenciada por la pobreza, los desastres medioambientales y la desigualdad, ponen el foco de atención en este fenómeno que permanecía aletargado en la agenda de la comunidad internacional (no así en las agendas nacionales y regionales/supranacionales).

Ante este panorama, los 193 países de Naciones Unidas suscribieron la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Esta Declaración parte de una premisa esencial para los Estados, la diferenciación entre refugiados y migrantes, estableciendo compromisos comunes para ambas categorías y otros específicos para cada una de ellas. De acuerdo con este enfoque, incluye dos anexos, el primero titulado “marco de respuesta integral para los refugiados”, que establece los pasos necesarios para concertar en 2018 un pacto mundial sobre la cuestión de los refugiados³ y, el segundo, “hacia un pacto mun-

³ El Pacto, adoptado el 17 de diciembre de 2018 por la Asamblea General de Naciones Unidas con 181 votos a favor, marca cuatro objetivos esenciales, a saber: (i) aliviar la presión sobre los países de acogida, (ii) mejorar la autosuficiencia de las personas refugiadas, (iii) expandir el acceso a soluciones en terceros países y (iv) fortalecer las condiciones en los países de origen para un retorno seguro y digno.

dial para la migración segura, ordenada y regular” que propone una hoja de ruta para concertar en 2018 un pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular, pacto que aquí nos ocupa.

La “hoja de ruta” del Pacto Migratorio se concretó en una Resolución aprobada por la Asamblea General el 6 de abril de 2017, denominada “modalidades para las negociaciones intergubernamentales del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular”, que estableció un proceso preparatorio en tres fases:

1. **Fase de consultas:** celebrada en las oficinas de Naciones Unidas de Ginebra y Viena y en la sede de Nueva York. Estas consultas se organizaron en los principales temas que iban a servir de base para el pacto, esto es, (i) derechos humanos, inclusión social, cohesión y formas de discriminación, (ii) migración irregular y por vías regulares, (iii) cooperación internacional y gobernanza, (iv) contribución de los migrantes y las diásporas al desarrollo sostenible, (v) respuesta a los factores que impulsan las migraciones y (vi) tráfico y trata de personas.
2. **Fase de balance:** concretada en una reunión preparatoria de carácter técnico de tres días de duración celebrada en diciembre de 2017 en México y presidida por los cofacilitadores del Pacto (Suiza y México), de la que salió el denominado “borrador cero” que marcaría documento de partida de las negociaciones.
3. **Fase de negociaciones intergubernamentales:** Llevadas a cabo en la sede de Naciones Unidas entre los meses de febrero a julio de 2018.

El MTMSS⁴ ha participado en todo el proceso, destacando su papel en la primera fase, en la que, sin perjuicio de la lealtad con las decisiones adoptadas en el marco de la Unión Europea, España pudo exponer los elementos esenciales de su posición sobre cada uno de los aspectos del Pacto que, en la fase de ne-

gociaciones, se insertaron de manera consensuada en las declaraciones de la Unión Europea. De la posición manifestada por España, cabe destacar ya, desde un primer momento, la insistencia de nuestro país en lo siguiente:

- La obligación universal de respetar los Derechos Humanos de todas las personas, con independencia de su estatus migratorio.
- La búsqueda de soluciones consensuadas a los retos que plantea el fenómeno migratorio, en cooperación entre los países de origen, tránsito y destino, buscando el apoyo de los propios migrantes, las comunidades de origen y de acogida y los principales actores.
- La especial relevancia que ha de darse a la construcción de puentes de migración legal.
- El decidido esfuerzo que debe llevarse a cabo por todos los agentes implicados, incluidos los propios migrantes, para integrar a los inmigrantes en las sociedades de destino, y ello, sin olvidar las responsabilidades de los países de origen con sus emigrantes.
- El claro apoyo a los trabajadores migrantes a través de conceptos tales como el de trabajo decente, reconociendo sus derechos en igualdad de condiciones con los trabajadores nacionales.
- La necesidad de trabajar de manera coordinada para poner fin al tráfico de personas y a la lacra que supone la trata de seres humanos en todas sus manifestaciones (sexual, laboral, para la mendicidad...).

En suma, España ha visto a lo largo del proceso negociador que el Pacto Mundial de Migraciones constituye una oportunidad para abordar el fenómeno migratorio desde un prisma realista, humanitario y pragmático, centrado en los derechos humanos y en las obligaciones internacionales ya asumidas, sin olvidar los retos que ello presenta y el principio de soberanía nacional.

Sin embargo, lo cierto es que a pesar de que el Pacto nace de un acuerdo común de voluntades entre los 193 países que forman Naciones Unidas, su desarrollo ha sido mucho más complica-

⁴ Antes Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

do, hay por tanto que analizar si ello es causa del desarrollo del Pacto Mundial a lo largo del proceso negociador o de los cambios que se han producido en el contexto internacional entre la Declaración de Nueva York (septiembre de 2016) y la adopción formal del mismo (diciembre de 2018). La respuesta ha de encontrarse en los elementos constitutivos del Pacto que permiten definirlo de manera objetiva, se pasa, por tanto, a exponer el contenido del Pacto Mundial, para poder establecer qué es, realmente, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

1.2. Elementos del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular

El Pacto Mundial de Migraciones representa un hito en la gestión global del fenómeno, en tanto que constituye el primer compromiso multilateral nacido con el objetivo gestionar las migraciones de una manera ordenada, segura y regular, y ello, apoyándose en el Derecho Internacional. Pretende abordar la migración desde la perspectiva de los migrantes y sus derechos, valorando las necesidades de los países de origen, tránsito y destino y teniendo en cuenta a todos los actores implicados y, muy especialmente, a las comunidades en las que se integran los migrantes, mediante un enfoque positivo y posibilista que plantea una visión de las migraciones en sus 360 grados.

Para lograr este propósito, el Pacto se sustenta en diez principios, que desde España se han entendido perfectamente asumibles (y, en principio, parecerían poco polémicos, al menos, para las democracias occidentales⁵), que son los siguientes:

- (i) Las personas como centro de la acción, el humano-centrismo del Pacto es uno de sus elementos esenciales.
- (ii) La cooperación internacional como elemento clave para abordar el fenómeno transnacional de las migraciones.

⁵ No obstante, apuntar que tres países miembros de la Unión Europea (República Checa, Hungría y Polonia) han votado en contra del Pacto y otros cinco (Austria, Bulgaria, Italia, Letonia y Rumanía) se han abstenido.

- (iii) La soberanía nacional como límite, es interesante destacar que, al citarse este principio, se alude a la capacidad de los Estados de diferenciar entre migración regular e irregular⁶.
- (iv) La gobernanza migratoria sustentada en el Estado de Derecho y el acceso a procesos con garantías.
- (v) El vínculo entre migración y desarrollo sostenible, en línea con los postulados de la Agenda 2030.
- (vi) Los derechos humanos como obligación mínima, cumplimiento del Derecho internacional.
- (vii) La perspectiva de género, la igualdad como valor.
- (viii) La perspectiva infantil, abogando por el interés superior del menor en todo caso.
- (ix) El enfoque pangubernamental –whole-of-government–, necesidad de actuar en todos los niveles de gobierno.
- (x) El enfoque pansocial –whole of society–, habiendo de tener en cuenta a todos los agentes implicados.

Bajo este marco, el Pacto Mundial de Migraciones recoge 23 objetivos, cada uno de ellos contiene un compromiso, al que le siguen un conjunto de acciones (normativas, de gestión, de comunicación...) propuestas (que no impuestas) para lograrlos.

Los 23 objetivos abordan cada uno de los elementos que inciden en el ciclo migratorio, cabría establecer cualquier otra clasificación de los mismos, no obstante, aquí se propone la siguiente:

⁶ "El Pacto Mundial 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. Dentro de su jurisdicción soberana, los Estados podrán distinguir entre el estatus migratorio regular e irregular, incluso al decidir con qué medidas legislativas y normativas aplicarán el Pacto Mundial, teniendo en cuenta sus diferentes realidades, políticas y prioridades, y los requisitos para entrar, residir y trabajar en el país, de conformidad con el derecho internacional".

- a) Objetivos vinculados a la **salida de los migrantes** de sus países de origen.
- Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen (objetivo 2).
 - Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular (objetivo 5).
- b) Objetivos **relacionados con el viaje migratorio**.
- Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos (objetivo 8).
 - Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes (objetivo 9).
 - Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional (objetivo 10).
 - Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada (objetivo 11).
 - Mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio (objetivo 14).
- c) Objetivos clave cuando **el migrante llega a su destino**.
- Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente (objetivo 6).
 - Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación (objetivo 12).
 - Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas (objetivo 13).
 - Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos (objetivo 15).
- Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social (objetivo 16).
 - Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias (objetivo 18).
 - Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes (objetivo 20).
- d) Objetivos en el marco del **retorno**.
- Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible (objetivo 21).
 - Establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas (objetivo 22).
- e) Objetivos **transversales** en la gestión de las migraciones.
- Aquellos relacionados con la información, tanto del fenómeno migratorio en sí mismo, como de la que debe darse a los agentes implicados en el círculo migratorio en todas sus etapas.
 - Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica (objetivo 1).
 - Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración (objetivo 3).
 - Aquellos vinculados a derechos o principios básicos en el ámbito internacional.
 - Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada (objetivo 4).
 - Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración (objetivo 7).

- Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración (objetivo 17).
- Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países (objetivo 19).
- Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular (objetivo 23).

Estos objetivos tienen el **valor añadido** de haberse concretado en un entorno multilateral, de abordar desde muy diversas perspectivas los 360 grados del fenómeno migratorio y de establecer, por primera vez, en un documento multilateral, cuestiones novedosas que muestran que la migración, habiendo existido siempre, se enfrenta a retos contemporáneos, como la manipulación informativa en la era de Internet, la degradación medioambiental o la sofisticación de las redes de crimen internacional en un mundo globalizado.

No puede negarse que algunos de estos objetivos han sido discutidos por quienes no han suscrito el Pacto Mundial, no obstante, las polémicas han venido normalmente referidas a las líneas de acción propuestas para su consecución. Si bien, debe recordarse, porque del ruido que ha surgido a su alrededor, y que no solo es mediático (piénsese por ejemplo en las manifestaciones tenidas lugar en Bélgica en diciembre de 2018), podría concluirse lo contrario, que el Pacto Mundial de Migraciones no es un documento legal y, por lo tanto, no establece obligación alguna por parte de los Estados, que son soberanos en la definición y gestión de su política migratoria, sino que es una guía de actuación que permite a cada agente implicado en el proceso buscar mecanismos que favorezcan la migración segura, ordenada y regular⁷.

⁷ El párrafo 7 del Pacto Mundial de Migraciones reza como

Así, las líneas de acción se vinculan con las obligaciones de Derecho internacional ya asumidas por los Estados, siendo numerosas las ocasiones en las que el Pacto hace alusión a las mismas, al señalar que los compromisos solo son tales “de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos” o, simplemente, “de conformidad con el derecho internacional” e incluso “de conformidad con la legislación nacional”.

De acuerdo con lo anterior, es preciso que cada agente implicado, Estados, entidades regionales/supranacionales, organizaciones internacionales, organizaciones de trabajadores, empleadores, medios de comunicación, políticos, ciudadanos, migrantes, diásporas..., y cada uno desde su responsabilidad, analicen con objetividad el Pacto Mundial de Migraciones, sus objetivos, sus propuestas y afronten de manera seria y razonada, lejos de debates de contenido vacío (y adrede o no, desinformado), en qué medida pueden contribuir a mejorar la vida de millones de personas (migrantes o no) a través de actuaciones en favor una migración segura, ordenada y regular. Si ello se consigue, es muy probable que muchos de los que ahora no han firmado el Pacto se sumen a este movimiento mundial, sino en el corto, al menos en el largo plazo.

Esto es precisamente lo que se está haciendo desde España y en concreto desde el MTMSS, abordar medidas para la implementación del Pacto Mundial de Migraciones que puedan resultar un ejemplo de buenas prácticas y que animen a todos a contribuir en este objetivo común. Se pasa así a la segunda parte de este texto, dedicada a analizar cómo aborda España y, en concreto, por lo que respecta al MTMSS, la implementación del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

sigue “este Pacto Mundial presenta un marco de cooperación no vinculante jurídicamente que se basa en los compromisos acordados por los Estados Miembros en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Su propósito es fomentar la cooperación internacional sobre la migración entre todas las instancias pertinentes, reconociendo que ningún Estado puede abordar la migración en solitario, y respetar la soberanía de los Estados y sus obligaciones en virtud del derecho internacional”.

2. LA IMPLEMENTACIÓN DEL PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR DESDE LA PERSPECTIVA DEL MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL

Señalaba el Presidente del Gobierno en su intervención en la Conferencia Internacional de la Organización de Naciones Unidas sobre Migraciones que llevó a la adopción del Pacto Mundial que “España, les puedo garantizar, va a colaborar en la ejecución equilibrada de los 23 objetivos del pacto”. Pues bien, esa colaboración se integra en medidas concretas, vamos a destacar algunas de las que tienen más relevancia desde el ámbito del MTMSS.

A. *En relación con los objetivos vinculados a la salida de los migrantes de sus países de origen*

Como es bien sabido, España trabaja activamente en todo lo relativo a la lucha contra las causas profundas de las migraciones, esencialmente, para contribuir, independientemente del objetivo último de propiciar el desarrollo, en línea con la Agenda 2030, a que la migración sea un proceso elegido (objetivo 2 del Pacto) y se haga en condiciones favorables y no un proceso impuesto por la situación económica, política, social o medioambiental de los países de origen.

En este sentido, el V Plan Director de la Cooperación Española 2018/2021 introduce el elemento migratorio en su enfoque. Así, entre los retos de actuación y gestión, se refiere expresamente a la necesidad de “profundizar en las causas profundas que provocan las migraciones, trabajar sobre ellas y adaptarse a las nuevas realidades, enfoques e instrumentos, promoviendo los aspectos positivos de la migración legal en los procesos de desarrollo”. Además, hace alusión a la migración al exponer los ámbitos en lo que se estima que el enfoque regional genera un claro valor añadido⁸.

⁸ Y ello, en los siguientes términos: “La Cooperación Española trabajará en el fortalecimiento institucional a nivel nacional y regional en materia de gestión de migración,

Por otra parte, y en línea con los nuevos retos a afrontar en el contexto actual, más allá de las causas y mecanismos de actuación estructurales, se ha propuesto la celebración en Almería de una Conferencia internacional sobre la relación entre desertificación y migración en el sur de España⁹, de la que se esperan extraer importantes conclusiones para entender las implicaciones medioambientales en el fenómeno migratorio, sin olvidar que la migración no ha de entenderse como la solución al problema medioambiental, que ha de ser abordado, con seriedad y contundencia, por sí mismo.

En cualquier caso, ha de insistirse en que este enfoque centrado en las causas no parte del desconocimiento de que no existe una correlación generalizable entre mayor desarrollo y menor emigración¹⁰, sino desde la clara voluntad de hacer de la migración un proceso seguro, meditado y libre, donde la voluntad y no la necesidad sea el motor que la empuje.

En el marco de los objetivos vinculados a la salida de los migrantes, merece la pena detenerse en destacar cómo se está enfocando la consecución del objetivo 5 del Pacto, relativo a “aumentar la disponibilidad y flexibilidad de

en la lucha contra sus causas profundas, y apoyará la libre circulación de personas en los espacios intrarregionales y la protección de los migrantes en tránsito. Se hará especial hincapié en la sensibilización sobre los riesgos de la migración ilegal, en su prevención y en la lucha contra el tráfico y la trata de seres humanos. Se buscará la máxima coordinación con la UE, tanto en la ejecución de proyectos con recursos de la propia UE como en los bilaterales. Se tendrán muy en cuenta los compromisos adquiridos entre la UE y África contenidos en la Declaración de La Valeta de 2015, en la lógica de la responsabilidad compartida. Se continuará con acciones regionales en el ámbito de CEDEAO.

⁹ Así lo anunció el Presidente del Gobierno en la reunión de Marrakech.

¹⁰ Sin entrar en cada uno de los factores en juego, por exceder el objeto de estas líneas, base apuntar que según los datos del Informe de Migraciones Internacionales de 2017 de Naciones Unidas, de los 258 millones de migrantes internacionales, 106 millones proceden de Asia, 61 millones de Europa, 38 millones de Latinoamérica y el Caribe y 36 millones de África. Asimismo, cuando se desglosa por países se observa que India es el país de origen del mayor número de migrantes internacionales (17 millones), seguido de México (13 millones). Según el referido Informe, otros países de origen con grandes cifras de población migrante son Rusia (11 millones), China, (10 millones), Bangladesh (7 millones), Siria (7 millones) y Pakistán y Ucrania (con 6 millones cada una).

las vías de migración regular” y ello, además, de acuerdo con uno de los objetivos transversales del mismo, como es la difusión de la información sobre estas vías, que permitan adoptar decisiones formadas e informadas sobre el viaje migratorio y, con ello, evitar las expectativas frustradas.

No es novedoso el impulso que desde España se viene dando a la creación y consolidación de vías de migración legal, cabe citar, como ejemplo de buena práctica a nivel internacional, los programas de migración circular en sectores clave para este tipo de migración (i.e. agricultura) con países que se muestran favorables a los mismos (i.e. Marruecos), pues bien, en línea con los objetivos de ejecución del Pacto Mundial de Migraciones, en los próximos años se prevé aprobar una Orden de gestión colectiva de contrataciones en origen que posibilite la contratación de extranjeros en el marco de la migración circular más allá del sector agrícola, extendiendo y potenciando este canal de migración legal.

También en el ámbito de la migración cualificada se han abierto nuevas vías migratorias que no solo permiten acceder al mercado español a mano de obra cualificada de interés nacional, sino que, además, ofrecen una visión de la migración lejos de la imagen generalmente difundida por los medios, ligada al migrante carga o al migrante víctima, sino positiva, que presenta al migrante como un valor para la sociedad de destino que lo acoge¹¹. Esta cuestión no es baladí pues es importante ofrecer una imagen clara, realista y completa del fenómeno migratorio, alejada de las posturas xenófobas y populistas que se están expandiendo en los últimos tiempos y cuyas consecuencias, aun cuando se intuyen son, a día de hoy, imposibles de determinar¹².

¹¹ Véase, de un lado, la sección de "movilidad internacional" de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización y, de otro, la modificación de la normativa que regula la admisión y residencia en España de los estudiantes e investigadores internacionales con ocasión de la plena transposición (mediante el Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas) de la Directiva de estudiantes e investigadores -Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016-.

¹² Tal y como recoge el Informe sobre las Migraciones en

Pero desde España no sólo se están mejorando y ampliando los canales existentes, sino que se están tendiendo nuevos puentes de migración legal. Y se está haciendo de la mano de los países de origen y tránsito, atendiendo a sus necesidades y a las de España, pues lo cierto es que el enfoque cooperativo y consensuado es clave para el éxito de cualquier modelo de gestión migratorio.

En este contexto, de un lado, se está trabajando en un proyecto piloto de concesión de visados de búsqueda de empleo para hijos o nietos de españoles que favorecerá la gestión ordenada de la migración, como pretende el objetivo 5 del Pacto de Migraciones. Y, de otro, bajo el paraguas comunitario, se ha identificado, junto con Marruecos, un proyecto de migración legal que combina varios elementos que se encuadran dentro del Pacto Mundial de Migraciones (favorecer canales de migración legal, potenciar la cooperación entre los sujetos implicados, hacer del migrante el auténtico agente del cambio, atender a las necesidades de reintegración, minimizar los efectos negativos de la fuga de cerebros...). El proyecto, en el que participan conjuntamente la Secretaría de Estado de Migraciones y el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades a través del Servicio Español para la Internacionalización de la Educación (SEPIE) consiste en facilitar a jóvenes graduados marroquíes su entrada en España para desarrollar estudios de postgrado (con posibilidad de hacer prácticas vinculadas) en temas y sectores clave para el desarrollo de Marruecos, de manera que la formación y el trabajo que efectúen en España potencie el desarrollo de su país de origen cuando retornen.

Este proyecto parte del esfuerzo del MT-MSS, a través de la Secretaría de Estado de Migraciones, por impulsar un diálogo abierto con los países de origen –y tránsito– de migrantes para establecer puentes de migración legal que no partan de una visión puramente

el Mundo 2018 de la Organización Internacional para las Migraciones OIM (p.226), según estudios realizados en Finlandia, España y los Estados Unidos de América "los ciudadanos que creen que los migrantes pertenecen a grupos diferentes (y menos privilegiados) que los del país de acogida también tienden a ser más negativos acerca de la migración."

humanitaria sino de optimización de los flujos migratorios en beneficio de todos los agentes implicados y, fundamentalmente, de los migrantes. Estos proyectos, además, han de prever medidas difusión de estas vías de migración legal, pues ello es un elemento esencial para desincentivar los canales irregulares.

Se espera que estas medidas sean únicamente el inicio de un proceso de desarrollo de múltiples canales, pues cada puente que se construya es un paso más en la gestión ordenada de las migraciones y, por ende, en la ejecución del Pacto Mundial de Migraciones.

B. *Por lo que respecta a los objetivos relacionados con el viaje migratorio*

Como ya se ha expuesto, son muchos los objetivos del Pacto que inciden en el viaje migratorio y desde España se están priorizando todos ellos, atendiendo fundamentalmente a la obligación de proteger la vida humana como punto de partida de cualquier actuación, una visión humanitaria que entronca con los postulados del Derecho internacional y del ordenamiento jurídico español.

En todo caso, por lo que se refiere a actuaciones propias del MTMSS, es preciso centrarse en lo relativo al objetivo 10, dedicado a “prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional”.

Debido a las confusiones que genera, no resulta baladí comenzar con una distinción entre la trata¹³ y el tráfico de personas¹⁴, ambas acciones son, en cualquier caso, tipificadas como delitos por el Código Penal español y sobre ambas se está actuando, a través de la cooperación entre todos los órganos y entes implicados, en diversos frentes, a saber, jurídico, económico, policial, de sensibilización....

Volviendo a la necesaria distinción entre tráfico y trata, que tantos debates ha suscita-

do en la negociación del Pacto Mundial de Migraciones (por todos, mencionar las cuestiones abiertas en torno a la diferenciación de sus casusas, consecuencias o la calificación y cualificación de los sujetos afectados), puede acudirse a lo dispuesto en el Plan integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual (2015-2018)¹⁵ para extrapolar las características de la trata, a saber:

1. La falta de consentimiento; lo que debería permitir calificar de “víctima” a la persona que sufre la trata¹⁶.
2. La ausencia de relación necesaria con el fenómeno migratorio; aunque como es evidente el Pacto Mundial de Migraciones se circunscribe al mismo, la trata carece del elemento de transnacionalidad propio del tráfico de personas.
3. Los fines lucrativos que la impulsan; elemento que no siendo estructural del tráfico de personas también está presente en este delito y, como es bien sabido, es el factor que impulsa las redes que se han creado en torno al mismo.

¹⁵ “La trata de seres humanos, a diferencia del tráfico ilegal de inmigrantes:

- Nunca es consentida y, de haber consentimiento inicial, éste se ha producido mediante coacción, engaño o abuso (de una situación de vulnerabilidad). En cambio, el delito de tráfico ilegal de inmigrantes, aunque se realice en condiciones degradantes o peligrosas, es siempre consentido.
- No siempre implica transnacionalidad, es decir, en muchas ocasiones no se produce un cruce ilegal de fronteras y, las víctimas de la trata, no siempre son personas extranjeras en situación irregular. Por el contrario, el tráfico de inmigrantes consiste precisamente en cruzar ilegalmente una frontera.
- Requiere siempre la intención de explotar a las víctimas con la finalidad de obtener beneficios económicos y, sin embargo, una acción de tráfico ilegal de inmigrantes consiste en el traslado de inmigrantes de un país a otro, sin que haya una intención posterior.
- El delito de trata es de carácter personalísimo, atenta contra los derechos humanos. En el caso del tráfico ilegal de inmigrantes, el bien jurídico protegido son los intereses del Estado (la protección de sus fronteras).”

¹⁶ Esta no ha sido una cuestión pacífica a lo largo de las negociaciones del Pacto Mundial de Migraciones, quizás por la dificultad de distinguir entre tráfico y trata y la negativa de muchos Estados a “victimizar” la migración irregular en cualquiera de sus vertientes.

¹³ Tipificada como delito en el título VII bis del Código Penal (artículo 177 bis).

¹⁴ Tipificado como delito en el título XV bis del Código penal “delitos contra los ciudadanos extranjeros” (artículo 318 bis).

4. La vulneración de los derechos humanos que implica; elemento que cualifica este delito por atentar contra los valores y principios que se consideran inherentes al ser humano de acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

El Código Penal español¹⁷ recoge los diversos tipos de trata de personas calificados hasta el momento, hecho que facilita su ordenación jurídica y las actuaciones orientadas a su prevención y combate, y son los siguientes:

- a) La imposición de trabajo o de servicios forzados, la esclavitud o la mendicidad.
- b) La explotación sexual (incluyendo la pornografía).
- c) La explotación para realizar actividades delictivas.
- d) La extracción de órganos corporales.
- e) La celebración de matrimonios forzados.

Entrando en las acciones propuestas por el Pacto Mundial de Migraciones para cumplir este objetivo 10, ha de apuntarse que muchas de las mismas ya vienen siendo ejecutadas por España que, en los últimos años y desde distintas ópticas (normativa, educativa, policial, sanitaria, sancionadora, etc.), viene trabajando decididamente contra la trata de personas.

¹⁷ Así, el ya referido artículo 177 bis del Código penal, califica en su apartado primero al reo de trata de seres humanos a quien "sea en territorio español, sea desde España, en tránsito o con destino a ella, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o de vulnerabilidad de la víctima nacional o extranjera, o mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de la persona que poseyera el control sobre la víctima, la captare, transportare, trasladare, acogiére, o recibiere, incluido el intercambio o transferencia de control sobre esas personas, con cualquiera de las finalidades siguientes:

- a) La imposición de trabajo o de servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, a la servidumbre o a la mendicidad.
- b) La explotación sexual, incluyendo la pornografía.
- c) La explotación para realizar actividades delictivas.
- d) La extracción de sus órganos corporales.
- e) La celebración de matrimonios forzados."

De acuerdo con ello, no sorprende que el segundo Informe del Grupo de Expertos sobre la Lucha contra la Trata de Seres humanos (GRETA), del Consejo de Europa, publicado el 20 de junio de 2018, señale que desde el año 2013 España ha realizado avances importantes en los ámbitos legislativo, institucional y en políticas públicas para combatir la trata de seres humanos. No obstante, se destaca la necesidad de continuar avanzando en la lucha contra la trata de personas para su explotación laboral, cuestión que desde el MTMSS va a abordarse de la mano de la inspección laboral.

Por lo tanto, y sin perjuicio de las acciones que se deben seguir llevando a cabo en otros ámbitos, con apoyo de la Fiscalía y en coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (i.e. menores y trata – por ejemplo, incidir en la investigación de los casos de “hijos esclavos” –, mujeres y trata, –así, analizar las cuestiones vinculadas a los matrimonios forzados–), el MTMSS, aunando esfuerzos con el resto de entes y órganos competentes sobre la materia, puede coadyuvar a aumentar y perfeccionar las investigaciones referidas a la trata para explotación laboral, que presenta problemas específicos¹⁸.

En este contexto, el MTMSS está elaborando el Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Obligatorio y otras Actividades Humanas Forzadas, en el que podrán incluirse cuestiones como la responsabilidad de las personas jurídicas a la hora de contratar personal a través de intermediarios o de analizar la trazabilidad de los productos que utilicen. Que en el marco de la Responsabilidad Social Corporativa se introduzcan medidas frente a la trata de personas en todas sus vertientes, es un paso fundamental.

¹⁸ Cabe hacer una referencia a la medida 43 del Plan Director para un Trabajo Digno 2018-2019-2020, aprobado por el Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018, dedicada a: "el refuerzo de las actuaciones de comprobación y detección de este tipo de comportamientos tan deplorables requiere reforzar e intensificar la coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, recogida en el Convenio de Colaboración suscrito entre ambos en dicha materia, así como reforzar las acciones formativas de la Inspección de Trabajo para la detección de situaciones de trata en el curso de la actuación inspectora, contribuyendo así a la mejora de la situación de las víctimas".

Asimismo, las actuaciones del MTMSS pueden enmarcarse, entre otras, en la consecución de las líneas de acción i) y j) del objetivo 10 del Pacto Mundial de Migraciones, referidas a la necesidad de concienciar y educar a todos los agentes desde ciudadanos, hasta empresarios, representantes de los trabajador, funcionarios públicos de los diversos sectores (sanitario, policial...) y, por supuesto, los propios migrantes, sobre la realidad de la trata y sus consecuencias.

C. *Objetivos relacionados con las actuaciones a llevar a cabo cuando el migrante llega a su destino*

Atendiendo a las competencias que ostenta el MTMSS, y no sólo en cuanto a las referidas a materia migratoria, es evidente que el papel del Ministerio en la ejecución de los objetivos del Pacto Mundial vinculados a la “recepción” del migrante es fundamental, pues son muchos los elementos esenciales que coadyuvan a la buena acogida del migrante se gestionan desde ese Ministerio o en cooperación con el mismo. En todo caso, por su importancia, es oportuno centrarse en tres objetivos (i) proporcionar a los migrantes acceso a los servicios básicos, (ii) asegurar el trabajo digno, y (iii) garantizar la inclusión social.

El objetivo 15 del Pacto Mundial de Migraciones se orienta a “proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos”. Este objetivo ha sido de los más debatidos en tanto en cuanto, de un lado, es bien conocido que muchos Estados restringen al mínimo de los Derechos Humanos los derechos de los migrantes en situación irregular vinculados al acceso a los servicios básicos, destacando entre los derechos/servicios los relativos a educación y sanidad; y, de otro, tampoco son pacíficas las aproximaciones que fomentan la “incomunicación” entre los prestadores de servicios básicos (piénsese, por ejemplo en los profesionales sanitarios) y las autoridades migratorias, con el objetivo de impedir que el miedo a la expulsión o sanción lleve a los migrantes en situación irregular a no acudir a estos servicios básicos aunque tengan derecho y necesidad de ellos.

Empezando por este último punto, el MTMSS tiene un papel importante en la imple-

mentación del Pacto Mundial de Migraciones abogando, en el marco de sus competencias, por mantener y mejorar el equilibrio entre, de un lado, llevar a cabo acciones que salvaguarden el ordenamiento jurídico frente a las situaciones de irregularidad (v.gr. mediante el establecimiento de vías de comunicación entre autoridades), cuestión esencial en un Estado de Derecho como lo es el español, y, de otro, atender a los diversos bienes jurídicos en juego (i.e. salud, educación...) que se quieren proteger.

Asimismo, es importante impulsar una reflexión a todos los niveles territoriales y competenciales sobre los mecanismos de ponderación que permitan valorar qué vías llevan a lograr la finalidad perseguida de un modo más efectivo (por ejemplo, cabe plantearse si en determinados contextos puede resultar más beneficioso potenciar las denuncias realizadas por los migrantes irregulares que sancionarles¹⁹) y articular prácticas e instrucciones de acuerdo con la ley.

Estas cuestiones no son sencillas y, por ello, el Pacto Mundial de Migraciones las plantea con la suficiente amplitud como para dejar que sean los Estados quienes, en el marco de sus circunstancias jurídico-sociales, lleven a cabo las medidas que consideren oportunas.

Por lo que se refiere propiamente al acceso de los migrantes a los servicios básicos, en España rige con carácter general el principio de igualdad entre españoles y extranjeros en situación regular, si bien, un migrante regular y un migrante en situación irregular pueden gozar (y de hecho, así es) de un catálogo de derechos y libertades distinto, pues ello puede resultar consus-

¹⁹ En este contexto de ponderación, más allá del referido al acceso a los servicios, cabe apuntar que el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado mediante el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, establece en su artículo 256 la “comunicación interorgánica de infracciones” entre autoridades. Pero también, en el artículo 124 permite a los migrantes irregulares acreditar de cara a la obtención de una autorización de residencia por arraigo laboral, la relación laboral y su duración, mediante el acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que la acredite.

tancial a la propia situación administrativa²⁰. No obstante, dicha diferenciación ha de atender a la naturaleza de tal situación administrativa y, por lo tanto, la merma de derechos, que en muchas ocasiones viene ligada al acceso a servicios, ha de resultar proporcional a la finalidad perseguida con la diferenciación²¹.

En suma, a la hora de ejecutar el objetivo 15 del Pacto Mundial de Migraciones, nada impide a los poderes públicos españoles diferenciar entre migrantes regulares e irregulares²², pero siempre bajo el parámetro de la constitucionalidad que implica, entre otros requisitos, ponderar entre la finalidad perseguida y la limitación configurada.

²⁰ Así lo ha manifestado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 236/2007, de 7 de noviembre de 2007 (FJ 3), al señalar que: *"el legislador puede tomar en consideración el dato de su situación legal y administrativa en España, y exigir a los extranjeros la autorización de su estancia o residencia como presupuesto para el ejercicio de algunos derechos constitucionales que por su propia naturaleza hacen imprescindible el cumplimiento de los requisitos que la misma ley establece para entrar y permanecer en territorio español. Esta opción no es constitucionalmente ilegítima, como ya ha sido puesto de manifiesto por diversas decisiones de este Tribunal"*.

²¹ El máximo intérprete de la Constitución en la ya citada Sentencia 236/2007 (FJ 3), lo expone en estos términos: *"el incumplimiento de aquellos requisitos legales impide a los extranjeros el ejercicio de determinados derechos o contenidos de los mismos que por su propia naturaleza son incompatibles con la situación de irregularidad, pero no por ello los extranjeros que carecen de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España están desposeídos de cualquier derecho mientras se hallan en dicha situación en España. [...] una regulación de este tenor deberá tener en cuenta, en primer lugar, el grado de conexión de los concretos derechos con la garantía de la dignidad humana, según los criterios expuestos; en segundo lugar, el contenido preceptivo del derecho, cuando éste venga reconocido a los extranjeros directamente por la Constitución; en tercer lugar, y en todo caso, el contenido delimitado para el derecho por la Constitución y los tratados internacionales. Por último, las condiciones de ejercicio establecidas por la Ley deberán dirigirse a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos, y guardar adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida."*

²² Esta afirmación no es trivial pues no son pocos los Estados que han justificado su negativa al Pacto Mundial afirmando que promueve la irregularidad y "homogeneiza" los derechos de los migrantes con independencia de su estatus migratorio.

Son muchos los derechos²³ que garantizan a los extranjeros el acceso a servicios básicos con independencia de su estatus migratorio, cuestión clave en el caso de los menores y el acceso a la educación²⁴. Y además, es también notorio que una vez reconocido tal derecho de acceso se establecen medidas para evitar la discriminación material en su ejercicio²⁵. Sin embargo, es importante continuar avanzando en la ejecución del objetivo 15 del Pacto, paradigmático resulta, en este sentido, y en línea con la iniciativa e) del mismo, la entrada en vigor el 31 de julio de 2018 del Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud, que recupera el denominado acceso universal al sistema nacional de salud, en las mismas condiciones, a todas las personas que se encuentren en España, sea cual sea, en principio, su situación administrativa.

Muy vinculado con lo anterior pero ya en el ámbito concreto del empleo, el objetivo 6 del Pacto Mundial de Migraciones promueve *"facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente"*.

Desde un primer momento, el MTMSS se ha alineado con este objetivo que se considera esencial y que lleva a distinguir entre el migrante y el trabajador, que es un sujeto de derechos, libertades y obligaciones por sí mismo, con independencia de otros factores como su situación administrativa. Bajo este prisma, no debe sorprender que la normativa y las políticas públicas españolas aboguen por el principio de igualdad, siendo transversales a toda la población (nacional y extranjera) e incidiendo en la vulnerabilidad de los sujetos por sus condiciones en relación con el mercado de trabajo (i.e. jóvenes, parados de larga duración, mayores de 55 años, discapacitados, etc.). No obstante, ciertas medidas identifican a los migrantes entre grupos prioritarios en atención a su espe-

²³ El texto de referencia en este sentido es la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

²⁴ De acuerdo con la línea de acción f) del objetivo 15 del Pacto Mundial de Migraciones.

²⁵ De acuerdo con la línea de acción a) del objetivo 15 del Pacto Mundial de Migraciones.

cial vulnerabilidad y a problemáticas concretas como la sobre cualificación, las dificultades para homologar sus títulos o la ausencia de medios para dar valor formal a sus habilidades o capacidades no vinculadas a una titulación formal.

En este sentido, el Plan Director para un Trabajo Digno 2018-2019-2020, aprobado por el Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018, recuerda que “es imprescindible que la inserción e integración de personas inmigrantes en el ámbito laboral se haga en estrictas condiciones de igualdad en relación con los trabajadores y trabajadoras nacionales, y por ello, se viene realizando por la Inspección de Trabajo, una campaña que vigila que las condiciones de trabajo de inmigrantes no sean discriminatorias”. En este contexto, pueden distinguirse tres medidas del referido Plan Director que se vinculan con las acciones del objetivo 6 del Pacto Mundial de Migraciones, a saber:

- **Medida 28:** Intensificación de la actividad planificada de la Inspección de Trabajo para comprobar las condiciones de trabajo de los trabajadores y trabajadoras inmigrantes, especialmente mujeres y menores de edad laboral, en sectores como el agrario. Estas actuaciones tendrán especialmente en cuenta la perspectiva de género.
- **Medida 29:** Redactar y poner a disposición los formularios de denuncias ante la Inspección de Trabajo en diferentes idiomas, estudiando las medidas que permitan el cumplimiento efectivo de esta previsión, para que la lengua no sea una barrera a la hora de poder ejercer acciones en protección de sus derechos.
- **Medida 30:** Promover acciones de sensibilización, para suscitar la reflexión de la importancia del cumplimiento de la normativa social y del principio de igualdad.

Por otra parte, será importante tener en cuenta este objetivo, de la mano de los agentes sociales, a la hora de modificar, en su caso, la normativa tanto de extranjería como de empleo o al establecer políticas públicas en relación a las mismas que en todo caso impidan que el trabajador migrante se convierta en el esclavo moderno.

Finalmente, en el marco de la recepción del migrante en el país de destino cabe aludir al objetivo 16, dedicado a “empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social”.

España ha de prestar especial atención a la ejecución de este objetivo, de un lado, porque puede ser parámetro de buenas prácticas, en tanto que es uno de los países con los niveles de integración más elevados y, de otro, porque ha de procurar que los movimientos xenófobos que empiezan a hacerse ver en la sociedad española no quiebren la calificación de nuestro país como una “isla de tolerancia”.

La prioridad que esta cuestión supone para el MTMSS y, más concretamente, para la Secretaría de Estado de Migraciones, se observa en la decisión organizativa de crear una Dirección General de Integración y Atención Humanitaria que, en todo caso, y de conformidad con el modelo de distribución de competencias, coopera activamente con las distintas Administraciones y, por supuesto, con la sociedad civil, agente clave de la integración.

Para lograr la cohesión e integración de los migrantes, España confía en incorporar a todas las políticas públicas con incidencia en la materia el principio de igualdad entre nacionales y extranjeros, pero ello, sin perjuicio de crear aquellas estructuras que permiten el desarrollo de las capacidades del migrante y lo hacen también responsable de su propia integración. Así se cohonesta la participación de los migrantes como un sujeto más en las acciones dirigidas a la sociedad en su conjunto (i.e. acciones de mejora de la empleabilidad, actividades destinadas a favorecer la conciliación profesional y personal...) con medidas que siendo también transversales, van dirigidas expresamente al colectivo migrante (i.e. cursos de enseñanza de la lengua y de la cultura españolas o medidas de reunificación familiar). Por otra parte, es necesario particularizar la atención que requieren las segundas generaciones.

En este contexto, el objetivo 16 del Pacto Mundial de Migraciones será clave para España tanto a nivel puramente nacional como de cara a las actuaciones en el exterior.

A nivel nacional, el objetivo 16 se tendrá presente a la hora de configurar el III Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, que tiene previsto elaborarse durante el primer semestre de 2019. El Plan va destinado a al conjunto de la ciudadanía y se configura como el instrumento esencial para el desarrollo de un marco de cooperación y concertación entre todos los actores involucrados en el desarrollo de aquellas políticas públicas orientadas a facilitar la integración de los inmigrantes y de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Así, el III Plan irá destinado a conseguir una sociedad más cohesionada sobre la base de los principios de igualdad, ciudadanía, interculturalidad e inclusión social, estableciendo el marco programático y de cooperación con el resto de Administraciones y con la sociedad civil.

A nivel internacional, España debe continuar promoviendo las medidas de integración de los migrantes que, en cierta medida, olvidan su origen para centrarse en sus circunstancias y necesidades dentro de la sociedad, pues esa es la manera de hacerles sentir parte de la misma y, por ende, motor de su desarrollo.

D. *Objetivos en el marco del retorno*

Para España “colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible”, objetivo 21 del Pacto Mundial de Migraciones, siempre ha resultado esencial.

Como país de tradición migratoria, con numerosos emigrantes repartidos por el mundo a lo largo de nuestra historia, las políticas públicas se adoptan siendo conscientes de dos factores esenciales, a saber:

En primer lugar, hay que partir de un enfoque realista sobre los retornos más allá de coyunturas concretas y afirmaciones inejecutables. En este sentido, es imprescindible llegar a acuerdos con los países de origen y tránsito sobre retorno y readmisión de migrantes, pues, de nada sirve legislar sobre la obligación de expulsar a los migrantes en situación irregular si no se llega a acuerdos con los países que han de readmitirlos.

En segundo término, es fundamental priorizar los compromisos de retorno voluntario vinculados a la reintegración en los países de origen, y ello en tanto que, de acuerdo con la psicología del emigrante, bien conocida en nuestro país, un migrante que retorna sin un plan de reintegración es normalmente rechazado por sus sociedades de origen, convirtiéndose en ocasiones en una carga, lo que le lleva a comenzar nuevamente el ciclo migratorio, no siempre por vías regulares.

Por ello, en ejecución del Pacto Mundial de Migraciones, desde el MTMSS se puede seguir propiciando (i) la suscripción de acuerdos de readmisión de migrantes y (ii) el desarrollo de programas de retorno voluntario atractivos (como el asistido o para el emprendimiento), abogando por su mejora continua y adaptación a las circunstancias.

Por otro parte, también es importante mantener el contacto con los propios migrantes y establecer mecanismos que favorezcan su retorno, pues, como ya se ha señalado, la migración ha de ser un proceso voluntario, por ello, el MTMSS está impulsando un Plan de Retorno a España, de naturaleza participativa, que implica a varios departamentos ministeriales, comunidades autónomas, entidades locales, universidades, agentes sociales, empresarios y, de forma muy especial, a los propios emigrantes.

E. *Objetivos transversales en la gestión de las migraciones*

En todo este trabajo de ejecución del Pacto Mundial de Migraciones habrán de tenerse muy en cuenta los objetivos transversales del mismo, que son auténticos retos en la actuación de los poderes públicos. Baste apuntar que desde España se aboga por una presentación positiva y realista del fenómeno migratorio, contando el MTMSS para ello con el Observatorio Permanente de la Inmigración organismo encargado de aunar la información estadística disponible en materia de extranjería, inmigración, protección internacional y nacionalidad, con la finalidad de servir como sistema de análisis e intercambio de información. Ello sin perjuicio de los organismos regionales.

Por último, España puede llevar a cabo un rol activo para fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular (objetivo 23 del pacto) y facilitar la comprensión del mismo dentro y fuera de sus fronteras valiéndose de su capacidad de aunar voluntades y de sus lazos históricos, geográficos y culturales con distintas partes del globo.

España puede adoptar un papel activo y protagonista en la implementación del Pacto Mundial de Migraciones, llevando su visión realista y posibilista a los diversos foros supranacionales, internacionales y nacionales en los que participa y ofreciendo a los ciudadanos alternativas convincentes frente a los discursos xenófobos y excluyentes, pero para ello, ha de hacer frente a numerosos retos, se pasa con ello a la última parte de este escrito.

3. RETOS QUE PRESENTA EL PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

El Pacto Mundial de Migraciones es en sí mismo un reto, pues supone el primer paso de un camino cuyas lindes son difusas. Bajo esta premisa, y partiendo de una tesis posibilista, que desarrolle algunas de las acciones a llevar a cabo en el ámbito político, económico y social, se tratarán de exponer varios de los retos que presenta el Pacto Mundial de Migraciones, para extraer de ellos algunas perspectivas que, no puede olvidarse, son tan inciertas como lo es el futuro.

A nivel político, uno de los retos que asoma con más fuerza es lograr consensuar un acuerdo de acción entorno a la gestión de las migraciones.

Obviando las tesis más radicales que presentan el fenómeno migratorio como algo negativo en sí mismo, lo cierto es que la mayor parte de los Estados reconocen los efectos positivos de las migraciones seguras, ordenadas y regulares, limitando tal conceptualización de uno u otro modo, esto es, sin llegar a un consenso sobre qué es una migración segura, ordenada y regular ni sobre cómo alcanzar ese triple objetivo.

Sin embargo, a pesar de este enfoque teóricamente positivo, se viene observando una aproximación al fenómeno migratorio mayoritariamente negativa, vinculada a términos como seguridad (i.e. el migrante como peligro para el orden y la seguridad públicas), identidad (i.e. el migrante como sujeto que pone en peligro la propia identidad y cultura) o economía (i.e. el migrante como receptor de recursos públicos frente a los nacionales) o peyorativa, el migrante como sujeto con necesidades a quien, por razones humanitarias, ha de dársele protección y ayuda. Por el contrario, no es tan frecuente que la figura de los migrantes se aborde desde un planteamiento neutral o que se le imputen valores positivos, salvo, en su caso, cuando se alude a las perspectivas demográficas, pero ni siquiera en esos supuestos se suele hacer referencia al migrante que puede ofrecer grandes soluciones (i.e. de planteamiento, tecnológicas...) sino al migrante que debe cubrir "las fallas" de los nacionales.

Esta visión, además, enraíza con sentimientos nacionalistas y de abandono por el poder propiciados por factores tan diversos como la globalización, el auge del terrorismo internacional, la crisis económica o el cambio de valores, que han hecho proliferar los movimientos políticos que utilizan al migrante como chivo expiatorio de los problemas de los ciudadanos y que han llevado a quebrar los principios básicos que sustentaban la aproximación al fenómeno migratorio basada en el Derecho Internacional y Humanitario.

En este contexto, es evidente que el reto político al que se enfrenta un país como España, dada su posición como país miembro de la Unión Europea, frontera física con África, vinculado histórica, lingüística y culturalmente con Latinoamérica y decimotercera economía mundial²⁶, es lograr construir un discurso realista y flexible de la migración, basado en los datos y crear un auténtico pacto entorno al mismo que aleje el fenómeno migratorio del debate vacío y lo sitúe en el plano de la acción política consensuada.

Centrándonos en el plano de la acción, puede afirmarse que el gran reto del gestor

²⁶ Dato extraído del Fondo Monetario Internacional.

migratorio en el contexto actual es establecer vías para que la migración pueda canalizarse de un modo ordenado, seguro y regular, ello conduce al gran reto de repensar los canales de migración legal teniendo en cuenta las diferentes necesidades, valores, principios y factores en juego. En este sentido, habrá que propiciar debates a todos los niveles y con todos los agentes implicados sobre los mecanismos más novedosos como las “asociaciones de capacidades globales” (global skill partnerships), pero también sobre la reconfiguración de los tradicionales, como pueden ser, entre otros muchos, los esquemas de migración circular, o el establecimiento de oportunidades migratorias relacionadas con la educación, el desarrollo de capacidades o el fortalecimiento institucional. En definitiva, el Pacto Mundial de Migraciones ofrece las herramientas que permiten ampliar el marco de visión en una dimensión global para lograr sinergias en la gestión del fenómeno migratorio y pasar, del plano teórico, al de la ejecución práctica.

En este sentido, el Pacto Mundial de Migraciones es una gran oportunidad porque coadyuva a que desde Naciones Unidas se impulsen mecanismos de análisis y comunicación del fenómeno migratorio que pueden ser utilizados para, por ejemplo, construir puentes de migración legal, impulsar acuerdos y convenios para facilitar la movilidad internacional (i.e. de reconocimiento de capacidades) o consensuar mecanismos de readmisión adecuados.

Desde el MTMSS se es muy consciente de todo lo anterior y se visualiza el Pacto Mundial de Migraciones como el gran reto y, a su vez, la gran oportunidad, de llevar a cabo una gestión eficiente y eficaz de las migraciones a nivel global a la que sin duda se colaborará a nivel nacional.

También son muchos los retos que pueden encontrarse desde una perspectiva económica, algunos relacionados directamente con los propios objetivos del Pacto Mundial de Migraciones (i.e. promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes –objetivo 20–) y otros más generales, como es dotar de medios, de un lado, a las políticas migratorias propias y, de otro, a las distintas organizaciones que gestionan

esta materia, baste mencionar, al propio “fondo de puesta en marcha” previsto en el Pacto Mundial.

En el contexto actual uno de los análisis más importantes que deberían llevarse a cabo es un estudio del coste-beneficio de las migraciones en el corto, medio y largo plazo, atendiendo a los diversos factores y variables en juego, desde la atención a los migrantes, pasando por las políticas públicas enfocadas en la migración, el valor de la migración para la sostenibilidad, el peso de las remesas en el desarrollo, etc. y vincular todos ellos en un análisis de conjunto, renta-mercado de trabajo-presupuesto-desarrollo que ofrezca una visión real sobre el marco económico migratorio. Este análisis podría facilitar la consecución de los otros retos y, sin duda, podría ayudar a ofrecer una imagen cierta que permitiera presentar actuaciones factibles, y ello, en tanto que cada vez es mayor la brecha existente entre la realidad del fenómeno migratorio y la percepción del mismo.

No quiere con ello decirse que la migración haya de ser cuantificada, ni que estemos ante un bien de cuantificación perfecta coste-beneficio, pero si que ofrecer una imagen económica real del fenómeno migratorio y difundirla, puede ayudar a comprender el mismo, a gestionarlo y a quebrar la imagen desvirtuada del migrante como carga en términos económicos.

El Pacto Mundial de Migraciones ofrece una gran oportunidad porque promueve este análisis y permite encuadrarlo en el sistema de seguimiento propuesto que, a nivel nacional e incluso regional, conduce a analizar y evaluar la política migratoria y a plantear, formal o informalmente, un plan de acción o implementación coherente o, al menos, no contradictorio con los compromisos del Pacto y, a nivel internacional, a configurar la estructura que llevará a su revisión y evaluación, actuaciones que no pueden ser estáticas, sino que se deberán ir adaptando a una realidad que se prevé cambiante.

En el **plano social** el Pacto Mundial de Migraciones presenta múltiples retos, como no podía ser de otra manera en un pacto que pone al migrante/ individuo como centro de la

acción y que tiene como fundamento último la protección de los derechos humanos.

Para que el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular alcance sus objetivos un reto fundamental es el de la creación y difusión de información real no solo sobre el propio Pacto Mundial (qué es, qué se pretende con el mismo, cuáles son las líneas de acción a seguir) sino también sobre el fenómeno migratorio entendido en amplios términos, haciendo alusión a su visión global y sobre cada proceso migratorio, siendo esta información un instrumento útil para los migrantes y los potenciales migrantes, así como para las sociedades de origen y de acogida, que permitan adoptar auténticas decisiones migratorias planificadas y, por lo tanto, seguras, ordenadas y regulares.

En este contexto, el papel de la sociedad civil es esencial como agente (i) creador de información veraz, a partir de datos reales, fiables y objetivos, (ii) controlador de la información emitida, denunciando las informaciones falsas y exigiendo conocer las fuentes y (iii) difusor de la misma, a través de diversos canales formales e informales.

Para ello, se cuenta con un medio excepcional como es Internet y, gracias a ella, con las redes sociales, que permiten unir a miles de personas de todo el mundo construyendo una red de sociedad civil de dimensiones inimaginables, impulsada, además, por los sujetos de acción tradicionales, tales como asociaciones, organizaciones sin ánimo de lucro, representantes de los trabajadores, empresarios, etc.

Asimismo, tampoco han de obviarse los contextos físicos tradicionales, como las entidades locales y subnacionales que, por su aproximación al ciudadano, son un entorno adecuado para estas acciones.

En este marco, debe destacarse el papel fundamental que puede jugar la diáspora como cadena de conexión entre los migrantes en origen y en destino, por lo que es importante abordar el reto que supone capacitar a la diáspora y establecer con ella una auténtica cooperación institucional que permita empoderarla para generar las redes que la alcen como un auténtico agente de cambio a través,

entre otros, del poder que la información supone.

Asimismo, no puede obviarse el reto social que supone la integración y cohesión de los migrantes a partir de acciones en todos los ámbitos, laboral, económico, educativo, policial, etc. que permitan transformar la imagen del migrante como sujeto vulnerable al migrante como un actor más de la sociedad en un entorno de convivencia adecuado, de acuerdo con ello, será importante buscar agentes (públicos y privados) comprometidos con la integración de los migrantes y crear redes y vínculos entre ellos.

El Pacto Mundial de Migraciones tiene la virtualidad de poder convertirse en instrumento que permita impulsar y concienciar sobre las oportunidades que la buena gestión del fenómeno migratorio ofrece en el plano social y de aunar las acciones dispersas de la sociedad civil.

Todo lo que se ha expuesto hasta el momento lleva a plantear ¿cuál será el futuro del Pacto Mundial de Migraciones? Para esta pregunta aún no existe una respuesta (o nosotros no la tenemos), si bien, pueden establecerse dos entornos de perspectivas –pesimista y optimista–.

En este sentido, desde una perspectiva que podemos denominar “pesimista”, la incapacidad de los agentes para dar solución a las causas profundas de las migraciones y al establecimiento de cauces adecuados de migración legal, podría llevar a una mayor alineación de los ciudadanos con las tesis más contrarias al Pacto Mundial que entienden que las migraciones son un mal a combatir, ignorando cualquier acción para la implementación del Pacto Mundial y actuando autónomamente en el marco de la propia soberanía. Esto es lo que auguran los países que no han suscrito el Pacto Mundial y muchos de los que se han abstenido en la decisión final sobre el mismo.

Sin embargo, en sentido contrario es posible que el Pacto Mundial motive una acción de los agentes consensuada, dentro del contexto normativo, histórico, social, de cada uno, en pro de una gestión de las migraciones más humana, más flexible y más adecuada a los tiempos, que

se muestre exitosa a la hora de gestionar las migraciones y que impulse, a quienes aún no lo han hecho, a suscribir el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular y a la sociedad en su conjunto a actuar en torno a los objetivos del mismo.

Estas perspectivas que pueden denominarse “de máximos” se irán modulando conforme vayan evolucionando múltiples factores, algunos pueden intuirse (i.e. resultados electorales, situación económica mundial, fenómenos medioambientales...), pero otros todavía no pueden imaginarse y ninguno de ellos resulta claramente previsible, por lo que habrá que esperar unos años para ver hacia donde nos lleva este Pacto Mundial de Migraciones y saber si tendremos que conformarnos con el hito que en sí mismo representa o podrán derivarse de él auténticas acciones o alianzas a nivel global que permitan mejorar la vida de millones de personas a lo largo y ancho del globo, pues este es, sin duda, el fin último que ha de guiar la gestión migratoria.

En todo caso, lo más probable es que ninguna de estas perspectivas vayan a cumplirse, sino que la historia nos lleve a un punto medio en el que el Pacto Mundial de Migraciones sea implementado de manera desigual por unos y otros, no obstante, ya ha constituido un triunfo, el de dar visibilidad al fenómeno migratorio desde una perspectiva multilateral, y promover acciones, valores y principios como la igualdad de género, la protección a los menores o la cooperación internacional en un ámbito tan polémico y difuso como son las migraciones internacionales.

Desde luego que, a día de hoy, España en su conjunto y el MTMSS como sujeto de acciones concretas está decidido a coadyuvar no sólo a la implementación del Pacto Mundial dentro de su margen de actuación, sino a demostrar que la visión humana, cooperativa, abierta y proactiva de las migraciones es la mejor forma de gestión, difundiendo un ejemplo de actuación eficaz dentro y fuera de sus fronteras pues, como señaló Benjamin Franklin “nadie predica mejor que la hormiga, y no habla”.

4. UN BREVE PUNTO Y SEGUIDO

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular es un punto de partida en la gestión global de las migraciones y afronta el fenómeno migratorio, uno de los grandes retos del siglo XXI, desde una perspectiva holística e integrada, tratando de abordar las vulnerabilidades de los migrantes y las complejidades de un fenómeno de dimensiones políticas, económicas, sociales y humanitarias desconocidas, desde todos los parámetros posibles.

Para ello, propone una serie de compromisos divididos en 23 objetivos desglosados en otras tantas líneas de acción. Como es evidente, un documento de estas características permite ser afrontado desde distintas perspectivas y, por ende, poner el foco de acción en un u otro campo de actuación.

El MTMSS ve en el Pacto Mundial de Migraciones un reto y una oportunidad en su decidido propósito de abordar el fenómeno migratorio desde un punto de vista humanitario, pragmático e integrador, que potencie las grandes oportunidades que la migración internacional ofrece, limitando, a su vez, los grandes riesgos que presenta.

Así, a lo largo de este artículo se han venido concretando las principales líneas de acción que, por el momento, concentran la actuación del MTMSS en el contexto del Pacto Mundial de Migraciones, exponiendo asimismo, sus líneas fundamentales, los retos que presenta y los distintos posicionamientos ante la incertidumbre que depara.

Un documento de estas características no puede concluirse, por lo que estas últimas líneas han de dedicarse a animar a políticos, gestores, trabajadores, empresarios y sociedad civil en su conjunto a seguir desarrollándolo y dándole forma, pues aún no puede ponerse punto y final al trabajo decidido por otorgar derechos a quienes no los tienen, a fomentar el trabajo decente, a buscar soluciones consensuadas entre quienes, en principio, tienen intereses opuestos, a construir puentes de migración legal y, en definitiva, a convertir nuestras ciudades, nuestro país y nuestro mundo en un entorno de cohesión social.

RESUMEN

La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016 marca el punto de partida que ha llevado a la conclusión, dos años después y en un contexto distinto, del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

Este artículo aborda el Pacto Mundial de Migraciones desde la perspectiva del Ministerio de Trabajo Migraciones y Seguridad Social, centrándose en los elementos fundamentales que han marcado la construcción del mismo mediante una visión práctica y no académica.

Para ello, en una primera parte, analiza el origen y los elementos del Pacto Mundial, abordando las circunstancias que lo rodean y tratando de concretar los aspectos que lo componen y las responsabilidades reales que su suscripción conlleva, clarificando que no se trata de un documento legal y, por lo tanto, no establece obligación alguna por parte de los Estados, que son soberanos en la definición y gestión de su política migratoria, sino que es una guía de actuación que permite a cada agente implicado en el proceso buscar mecanismos que favorezcan la migración segura, ordenada y regular.

Tras analizar el Pacto Mundial de Migraciones a partir de sus elementos definitorios, se pasa al núcleo del artículo, que pretende exponer el papel de España y, en concreto, del MTMSS, en la implementación del Pacto. Ello se estructura a partir de los grandes objetivos que promueve el Pacto Mundial a lo largo del ciclo migratorio, desde la salida de los migrantes de sus países de origen hasta su retorno, pasando por el viaje migratorio y la recepción en los países de destino, asimismo, se hace referencia a los objetivos transversales de un Pacto que, en definitiva, busca crear una alianza internacional en torno a la gestión de las migraciones.

Ya en tercer lugar, se exponen algunos de los retos que conlleva el pacto desde un triple análisis político, económico y social, poniendo especial atención en cada uno de ellos en el valor de la información veraz como objetivo y medio para la implementación del Pacto Mundial de Migraciones. Asimismo, se presentan algunas perspectivas para acabar señalando cuál puede ser el papel del MTMSS en el futuro del Pacto Mundial de Migraciones.

El reto político al que se enfrenta un país como España, dada su posición como país miembro de la Unión Europea, frontera física con África, vinculado histórica, lingüística y culturalmente con Latinoamérica y decimotercera economía mundial*, es lograr construir un discurso realista y flexible de la migración, basado en los datos y crear un auténtico pacto entorno al mismo que aleje el fenómeno migratorio del debate vacío y lo sitúe en el plano de la acción política consensuada.

Centrándonos en el plano de la acción, puede afirmarse que el gran reto del gestor migratorio en el contexto actual es establecer vías para que la migración pueda canalizarse de un modo ordenado, seguro y regular, ello conduce al gran

* Dato extraído del Fondo Monetario Internacional.

reto de repensar los canales de migración legal teniendo en cuenta las diferentes necesidades, valores, principios y factores en juego. En este sentido, habrá que propiciar debates a todos los niveles y con todos los agentes implicados sobre los mecanismos más novedosos como las “asociaciones de capacidades globales” (global skill partnerships), pero también sobre la reconfiguración de los tradicionales, como pueden ser, entre otros muchos, los esquemas de migración circular, o el establecimiento de oportunidades migratorias relacionadas con la educación, el desarrollo de capacidades o el fortalecimiento institucional. En definitiva, el Pacto Mundial de Migraciones ofrece las herramientas que permiten ampliar el marco de visión en una dimensión global para lograr sinergias en la gestión del fenómeno migratorio y pasar, del plano teórico, al de la ejecución práctica.

Finalmente el artículo se deja abierto a que sean los políticos, los gestores, los trabajadores, los empresarios y la sociedad civil en su conjunto quienes, con su trabajo y visión migratoria, pongan punto y final a este documento pues, lo cierto es que, nada puede concluirse todavía.

Palabras clave: Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular; Naciones Unidas; Migraciones internacionales; Migración legal; Cooperación internacional.

ABSTRACT The 2016 New York Declaration for Refugees and Migrants marks the starting point that has led to the conclusion, two years later and in a different context, of the Global Compact for a Safe, Orderly and Regular Migration (hereinafter, Global Compact for Migration).

This paper is an approach to the Global Compact for Migration from the perspective of the Spanish Ministry for Work, Migration and Social Security, focusing on its key elements from a practical, not academic point of view.

The first part of the paper analyses the origins of the Global Compact for Migration and its more relevant aspects regarding its context. One of the purposes of this analysis is to clarify that the Global Compact for Migration is not a legally binding document, but a guide to encourage sovereign migration policies to boost safe, regular and orderly migration. This approach makes it easier to establish what the real responsibilities assumed by the Global Compact subscribers are.

The second part is the core of the paper and is dedicated to set forth the Spanish role on the Global Compact implementation, especially on what affects the tasks of the Spanish Ministry for Work, Migration and Social Security. This role is analysed focusing on the Global Compact objectives along the stages of the migration journey (departure, the journey itself, arrival and return). The paper also addresses the general goals of the Compact, in terms of strengthening international cooperation and global partnerships for a safe, orderly and regular migration.

Thirdly, the paper presents some of the political, economic and social challenges of the Global Compact, underlining the importance of supporting the implementation process on reliable information. This part also shows some of the perspectives of the Compact, suggesting what the role of the Spanish Ministry for Work, Migration and Social Security could be.

The political challenge faced by a country like Spain, given its position as a member of the European Union, a physical frontier with Africa, linked historically, linguistically and culturally with Latin America and the thirteenth world economy*, is to achieve a realistic and flexible discourse of Migration, based on data and creating a genuine agreement around it that moves the phenomenon of migration away from the empty debate and places it at the level of consensual political action.

Focusing on the plane of action, it can be stated that the great challenge of the migration manager in the current context is to establish ways so that migration can be channeled in an orderly, safe and regular way, this leads to the great challenge of rethinking migration channels legal taking into account the different needs, values, principles and factors at stake. In this sense, we will have to encourage debates at all levels and with all the agents involved on the most novel mechanisms such as "global skill partnerships", but also on the reconfiguration of traditional ones, such as, among many others, the circular migration schemes, or the establishment of migratory opportunities related to education, capacity development or institutional strengthening. In short, the Global Migration Pact offers the tools to broaden the framework of vision in

* Data extracted from the International Monetary Fund.

a global dimension to achieve synergies in the management of the migration phenomenon and move from the theoretical to the practical execution

Finally, the paper does not conclude but encouraging politicians, decision makers, workers, employers and the civil society as a whole, to act in a way that leads the way towards a safe, orderly and regular migration.

Keywords: Global Compact for Safe, orderly and Regular Migration; United Nations; International migration; Legal migration; International Cooperation.

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL

El vínculo constante entre migración y desarrollo sostenible: La Agenda 2030 y el principio de "no dejar a nadie atrás", inspirando el Pacto Global para las Migraciones

The constant link between migration and sustainable development: The 2030 Agenda and the principle of "Leaving No One Behind", inspiring the Global Compact for Migrations

CRISTINA GORTÁZAR ROTAECHE*

1. INTRODUCCIÓN: REVISITANDO EL TÁNDEM MIGRACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Las migraciones -internacionales o internas- como fenómeno pluridimensional abarcan movimientos humanos diversos: desde migraciones del todo voluntarias a migraciones forzadas en las que las personas escapan de persecuciones, amenazas y catástrofes¹. Es evidente que la condición forzosa

o voluntaria de dichos movimientos los hacen diferentes en muchos aspectos y, por ello, también debe ser distinta la gestión que las sociedades lleven a cabo con respecto a unos u otros². A lo largo de estas líneas me refiero a las personas migrantes sin hacer distinción – salvo alguna cuestión puntual- sobre el carácter voluntario o forzoso de su movilidad, toda vez que la cuestión que me ocupa (el vínculo entre las migraciones y el desarrollo sostenible) abarca a ambas, aunque también es cierto que lo hace de distinta manera.

* Profesora Ordinaria de la Universidad Pontificia Comillas. Facultad de Derecho e Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones. Titular Cátedra Jean Monnet .Odysseus Academic Network for legal studies on immigration and asylum in Europe

¹ En 2017 aproximadamente 258 millones de personas eran migrantes internacionales; un 3,4% de la población mundial. Estas cifras suponen un aumento del 49% desde el año 2000. UN DESA. (2017): *Trends in International Migrant Stock: The 2017revision*. (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017, New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division). Por su parte, ya en 2005, se estimaba en una cifra de 763 millones los migrantes internos. M. BELL, M. y E. CHARLES-EDWARDS (2013): *Cross-na-*

tional comparisons of internal migration. An update of global patterns and trends (Technical Paper No 2013/1. New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division).

² En cuanto al número de dichas personas migrantes internacionales o internas que son migrantes forzados (refugiados o desplazados internos forzados), en el año 2017 se cuentan más de 68,5 millones de personas. De estos 68,5 millones de personas, solo alrededor de 25,4 millones son refugiados reconocidos o solicitantes de asilo y los más de 43,1 millones restantes son desplazados internos forzados. ACNUR. (2018). *Global trends in forced displacement in 2017*. Ginebra.

Sin embargo, quiero aprovechar la oportunidad para reivindicar la necesidad de ampliar la especial protección que tienen los refugiados a todas las personas cuya causa de migración sea forzosa. Desafortunadamente, la clasificación existente que manejan habitualmente gobiernos e instituciones distingue entre refugiados y -mal llamados- inmigrantes económicos. En el estado actual de su evolución, el Derecho Internacional entiende que en los supuestos de refugio el Estado de origen ha dejado de proteger a la persona (porque no quiere o porque no puede protegerla), se ha roto el vínculo Estado-ciudadano; la persona ha quedado desamparada y, por ello, el Derecho internacional acuña un estatuto especial de protección para ella (el estatuto de persona refugiada). La dificultad estriba en la estrechez con la que el Derecho internacional define las causas que dan lugar a la condición de refugiado: dicho estatuto se aplica fundamentalmente a la persona con temores fundados de persecución o riesgo cuando dicha persecución o riesgo tiene algún vínculo con su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado u opinión política y siempre que dicha persona haya logrado salir del país de persecución.

Esta definición, recogida por la Convención de las Naciones Unidas sobre el estatuto del refugiado de 1951, no se adapta bien a los supuestos de los solicitantes de asilo existentes en la sociedad internacional de nuestro tiempo. Diversos esfuerzos, en diferentes regiones del mundo, se han llevado a cabo para incluir en la protección internacional a los refugiados de la guerra y de las violaciones flagrantes y masivas de los derechos humanos³. No obstante, la protección internacional aún no se ha ampliado para cubrir a los refugiados del clima, de los (llamados) proyectos de desarrollo, de los desastres naturales, de la pobreza severa, etc. Y, por supuesto, tampoco alcanza a los denominados desplazados internos que no han conseguido aún cruzar una frontera internacional. Por estos motivos, resulta artificial la clasificación que separa nítidamente a los refugiados del resto de los

migrantes para dejar dentro de la segunda categoría a muchos migrantes forzosos.

Dicho esto, en el presente trabajo me propongo volver la mirada sobre la relación entre migración y desarrollo sostenible y sobre el papel que puede desempeñar la Agenda 2030 para fomentar sus fortalezas y disminuir sus debilidades⁴ y su carácter inspirador como objetivos de la Declaración de Nueva York y del Pacto Global sobre las migraciones. Así, intentaré contribuir a la respuesta de dos preguntas: ¿En qué condiciones cabe afirmar que la migración es una poderosa herramienta de reducción de la pobreza y la desigualdad convirtiéndose en impulso del desarrollo humano? ¿De qué manera puede la Agenda 2030 contribuir a que dicho tándem (migración y desarrollo sostenible) incremente sus beneficios y evite, en cambio, otros efectos no deseados?

S. Nair⁵ fue el primero en utilizar el término codesarrollo (desarrollo conjunto) como una teoría que enfatiza los efectos altamente positivos⁶ de la migración en el desarrollo

⁴ UN General Assembly (2017). Making migration work for all. Report of the Secretary-General (A/72/643)

⁵ S. NAIR (1997): "Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires", -Mission Interministérielle "Migrations/Codéveloppement". <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/984000139/0000.pdf>. Ya en 1994, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (ICPD, por sus siglas en inglés) que tuvo lugar en El Cairo consideró la necesidad de establecer un nuevo régimen para las migraciones. El programa de acción que se adoptó invitaba a los países de origen y destino a cooperar en la protección de los derechos de las personas migrantes, en la reducción de la inmigración irregular y en combatir adecuadamente el racismo y la xenofobia. Ese nuevo programa de gestión de las migraciones conduciría a que la migración fuera beneficiosa tanto para países de origen como países de destino. Tras diversos seguimientos de ámbito mundial y regional a los trabajos surgidos de la Conferencia de El Cairo, en una segunda etapa, el primer Foro Global sobre Migraciones y Desarrollo (GFMD, por sus siglas en inglés) fue auspiciado por el Gobierno de Bélgica y tuvo lugar en Bruselas en 2007. GFMD Global Forum on Migration and Development (2007). Summary Report, first meeting, 10-11 July (Brussels).

⁶ Entre nosotros inter alia: C. GIMÉNEZ; J. MARTÍNEZ; M. FERNÁNDEZ y A. CORTÉS (2006): El codesarrollo en España. Protagonistas, discursos y experiencias. Madrid, Catarata; A. SANMARTÍN (2009): "El vínculo migración y desarrollo en el marco de la política pública española", Revista Migración y Desarrollo nº 13: 61-7; A. CORTÉS y A. SANMARTÍN (2009): "Las prácticas transnacionales de los/las migrantes vinculadas al desarrollo. Un estudio

³ C. GORTÁZAR ROTACHE (2017): "La protección de los refugiados por causa de la guerra. Sal Terrae nº.105: 395 y ss.

humano. La teoría del codesarrollo considera que la migración es beneficiosa respecto del desarrollo de los pueblos y de las sociedades en general; así, la migración internacional se constituye en un caballo triple ganador: gana el país de origen de la migración, se beneficia el país de destino de la migración y, de hecho, las personas migrantes y sus entornos también obtienen ventajas. Los beneficios del proceso migratorio parecen evidentes para las personas que migran, sus familias y comunidades: mayores ingresos e inversiones a través de las remesas económicas⁷, remesas sociales y culturales (de ida y vuelta), consolidación de la conexión con las diásporas, etc.⁸. En cuanto a los países de tránsito y destino, en general, las personas migrantes llenan brechas laborales, contribuyen a la prestación de servicios, al pago de impuestos y a aminorar la baja demografía.

Junto a la teoría del codesarrollo nos encontramos también la tesis explicativa del vínculo entre migración y desarrollo basada en las 3 ds (demografía, democracia y desarrollo⁹) actuando la primera como pull effect de llamada a la inmigración y la segunda y tercera como push effects que incitan a las personas a migrar. El pobre crecimiento demográfico de las sociedades occidentales las aboca a incentivar el aumento de la inmigración ("d" pull effect) y la debilidad de la democracia y del desarrollo ("2ds" push effects) de muchas sociedades emisoras provocan la tendencia al aumento de los flujos de migraciones internacionales hacia las sociedades económicamente más fuertes y pujantes en democracia y desarrollo. Así, esta tesis también produciría un

círculo virtuoso: las sociedades más viejas se rejuvenecen, sus mercados de trabajo se robustecen y la migración importa hacia sus sociedades de origen valores de democracia y el know how para fortalecer las economías de los países de origen.

Sin embargo, la relación migración y desarrollo ha mostrado ser menos sencilla. El escenario utópico antes descrito ha quedado ya —cuando menos— parcialmente rebatido por la realidad y así lo acreditan los estudios y teorías más recientes. Dicho de otro modo: esa circularidad virtuosa solo se alcanza si se dan ciertas condiciones que requieren de políticas activas y claridad de ideas por parte de todos.

En primer lugar, como es bien sabido, de la teoría del codesarrollo no cabe concluir que a más desarrollo menos migraciones ya que los estudios muestran que la migración suele aumentar con el desarrollo toda vez que las personas dispuestas a iniciar el proceso migratorio no son las más vulnerables.¹⁰ Hemos de comenzar a concebir la migración humana como una opción y no como una necesidad¹¹. Esto último requiere un cambio de mentalidad y, consecuentemente, la adopción de normas y políticas adecuadas. En todo caso, por ejemplo, condicionar la ayuda oficial al desarrollo a que los países beneficiarios controlen eficazmente las salidas de personas de sus territorios¹², no solo es una política que vulnera derechos de las personas y que es ilegal (e ilegítima); además, casi por encima de todo, no tiene otro sentido que la represalia o la retorsión.

En cuanto a la teoría de las "3ds" (demografía, democracia y desarrollo) como *pull* y

a partir del contexto español", Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Migraciones Internacionales, nº 80: 191-209.

⁷ Las remesas son el conjunto de transferencias materiales e inmateriales que los migrantes envían (a) y reciben de sus países de origen (remesas monetarias, de productos, de tecnología y de ideas y valores) C. GIMÉNEZ; J. MARTÍNEZ; M. FERNÁNDEZ y A. CORTÉS (2006): *El codesarrollo en España...*: 23.

⁸ J.B. MEYER; J.P. WATTIAUX (2006): "Diaspor a knowledge networks: Vanishing doubts and increasing evidence", International Journal on Multicultural Societies, special issue on "Transnational knowledge through diaspora networks", vol. 8 nº.1: 4-24.

⁹ GCIM (2005), Global Commission on International Migration. *Migration in an interconnected world: New directions for action* Ginebra.

¹⁰ FAO (2018). *The State of Food and Agriculture 2018. Migration, agriculture and rural development*. Roma. Capítulo 1: 6. Con anterioridad, H. DE HAAS (2010). *Migration transitions: A theoretical and empirical inquiry into the developmental drivers of international migration*. Oxford, The International Migration Institute (IMI), Oxford Department of International Development (QEH), University of Oxford.

¹¹ FAO (2018). *The State...Op. cit.*, J. Graziano DA SILVA (Foreword).

¹² C. GORTÁZAR ROTAECHE (2017) "La Contradicción de Europa. "Políticas realistas" versus Derechos Humanos en la denominada Crisis de los refugiados": TSN *Transatlantic Studies Network*. Revista de estudios Internacionales, nº II, 4: 138 y ss.

push effects también hay mucho que matizar¹³. Conviene alejar el foco de las sociedades industrializadas y recordar cómo el 38% de las migraciones internacionales se producen entre países en desarrollo y solo un 35% de ellas desde los países en desarrollo a los países desarrollados (el resto de las migraciones internacionales, por tanto, se mueven entre países desarrollados). En cuanto a las personas refugiadas (migrantes forzadas reconocidas y con estatuto de protección especial) es importante recordar que el 85% de ellas se encuentran hospedadas en países en desarrollo¹⁴.

Además, la migración puede ser altamente perjudicial para el país de origen, especialmente cuando las personas que se van son las más jóvenes y mejor preparadas. La "fuga de cerebros", que técnicamente se produce cuando en un país emigran más del 10% de sus titulados superiores, constituye en palabras de Abad Márquez "una verdadera sangría de capital humano y uno de los mayores lastres (si no el mayor) en sus esfuerzos de desarrollo"¹⁵. Por lo que se refiere a las sociedades de acogida, cuando estas no cuentan con los medios necesarios para recibir e integrar a los recién llegados, se dan situaciones de colapso con respecto a la población autóctona y las migraciones, en lugar de beneficiosas para la sociedad de acogida, se tornan en motivo de competencia, de rechazo hacia el inmigrante y se enciende y propaga la xenofobia. Por fin, pero no en último lugar, las personas migrantes son las que más directamente sufren las consecuencias de una migración mal gestionada.

Con respecto a la demografía, también hay mucha teoría que revisar. Tomemos el ejemplo de las migraciones desde el África subsahariana. La División de Población de las Naciones Unidas, en 2017¹⁶, confirma que

¹³ N.VAN HEAR; O BAKEWELL y K. LONG; (2018). "Push-pull plus: reconsidering the drivers of migration". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(6): 927-944.

¹⁴ D. RATHA; W. SHAW (2007). *South-South migration and remittances*, Working Paper No. 102 (Washington, DC, World Bank); D. RATHA, S. MOHAPATRA; A. SILWAL (2009). *Migration and Development Brief*, 10 (Washington, DC, World Bank).

¹⁵ L.V. ABAD MÁRQUEZ (2005). "Impacto de la emigración y las remesas en el desarrollo. Un enfoque desde las "condiciones iniciales", *Migraciones*, n° 18 (2005):119.

¹⁶ UNPD (2017) *World Population Prospects* (New York.

la población del África subsahariana se prevé que aumente de 970 millones de habitantes, en dicho año, a 2.200 millones en 2050 ya que, aunque la fertilidad por mujer de la región está previsto que disminuya (de 5,1 a 3,2 hijo por mujer fértil), la población habrá aumentado debido a los nacimientos de décadas anteriores. Cuando estos datos se cruzan con la llamada crisis de migrantes hacia Europa (2015-2016) se llega a previsiones especialmente sensacionalistas: hay quien aventura que en 2050 una cuarta parte de los habitantes europeos serán africanos de origen¹⁷. Sin embargo, los estudios más fiables nos muestran un escenario -bien diferente- que maneja una proporción previsible cinco veces menor¹⁸.

En todo caso, la previsión de crecimiento demográfico de la población del África subsahariana es objetivamente preocupante. A *fortiori* si la UE continúa externalizando el control de su frontera, sin abrir canales seguros a la migración legal y condicionando la ayuda al desarrollo a que las autoridades colaboren a frenar las migraciones¹⁹; lo que ocurriría para 2050 es que África subsahariana

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division). También: UN DESA (2017): *Trends in International Migrant Stock: The 2017revision*. (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev. 2017, New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division).

¹⁷ S. SMITH (2018) *La Ruée vers l'Europe. La jeune Afrique en route pour le Vieux Continent*, Paris, Grasset: 15. (citado por F. HERÁN (2018) "Europe and the spectre of sub-Saharan migration". *Population & Societies*, n° 558, September 2018 www.ined.fr)

¹⁸ F. HERÁN (2018): "Europe and the spectre of sub-Saharan migration". *Population & Societies*, N° 558 • September 2018 www.ined.fr. HERÁN, crítico con las previsiones alarmistas, explica que hay variables que deben ser tenidas en cuenta: por una parte, en comparación con las personas de otras regiones del mundo, los africanos subsaharianos son menos propensos a migrar, precisamente por la pobreza de la zona. Por otra parte, los africanos subsaharianos, cuando emigran, el 70% se traslada a otro país subsahariano, y solo el 15% emigra a Europa, con el resto dividido entre los países del Golfo y América del norte. Mantiene, también, que la extrema pobreza de África subsahariana impide que los flujos migratorios puedan aumentar de manera muy notoria y pone como ejemplo el caso actual de Nigeria. Con una población de 190 millones de habitantes, la mitad de la población de África occidental, solo el 1% de los nigerianos vive en el extranjero. Id.

¹⁹ C. GORTÁZAR ROTACHE (2017): "La Contradicción de Europa...". *Op.cit.*: 135-143.

podría ser un región aún más pobre, cuando el objetivo ha de ser precisamente convertir sus migraciones (y otras) en una opción posible y beneficiosa para todos²⁰. En este nada deseable escenario, todos habríamos perdido y cualquier proyecto sano y esforzado como la propia Agenda 2030 quedaría en agua de borrajas.

Además, los efectos del cambio climático (directos e indirectos) van a provocar un aumento de las migraciones forzosas (internas e internacionales), pero los movimientos humanos se producirán fundamentalmente hacia países vecinos lo que aumentará el crecimiento urbano desproporcionado de muchas ciudades y, con ello, las vulnerabilidades de los migrantes y el bienestar de todos.

Por todo lo anterior, el tándem migración-desarrollo sostenible debe ser revisitado ya que no caben afirmaciones tajantes ni apriorísticas. Los estudios recientes muestran cómo el codesarrollo se convierte en una idea ingenua cuando en la práctica no existen políticas de migración bien gestionadas. Sin ellas, el hipotético círculo virtuoso del codesarrollo desaparece para convertirse en un círculo pernicioso ya que las malas políticas de gestión de las migraciones tienen un impacto negativo para los migrantes, para sus países de origen, para los países de acogida y de tránsito y, por lo tanto, para los Objetivos de la Agenda 2030.

2. LA AGENDA 2030 Y LAS PERSONAS MIGRANTES

El hecho de que la humanidad sea crónicamente móvil²¹ nos conduce al escenario en el que en 2017 aproximadamente 258 millones de personas son migrantes internacionales (3,3 % de la población mundial). Han de añadirse a la cifra citada otros 740 millones de personas migrantes internos (casi 1000 millones según el reciente informe de la FAO²²)

que no han alcanzado una frontera internacional²³. De todas estas personas solo 65 millones serían refugiados o desplazados internos forzosos²⁴.

Es importante retener estas cifras porque, a veces, la opinión pública parece tener la impresión de que las proporciones de personas que han migrado pasando una frontera internacional son mucho mayores. Queda para otro momento el análisis sobre qué tipo de información alcanza a dicha opinión pública y qué responsabilidad tenemos todos sobre el mejor o peor conocimiento de la realidad en la que vivimos. Las políticas de control a la migración internacional que se practican de manera tan notoria²⁵, la externalización del control de la frontera²⁶ y la utilización de grandes sumas económicas a tales fines²⁷ pueden estar en el origen de percepciones desajustadas y alejarnos de la necesidad de cambiar buena parte de las políticas de control por políticas de gestión idóneas. Por ejemplo: cualquier actor mínimamente avisado pondría sus esfuerzos en atender a las migraciones internas, sus causas y sus consecuencias (como el colapso y abandono a su suerte de personas en las grandes ciudades).

El año 2016 comporta dos hitos de gran relevancia para la gestión futura de las migraciones. El 1 de enero de 2016 entró en vigor la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Dicha agenda diseña un plan para alcanzar 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en un lapso de quince años y establece 169 metas concretas a tal efecto. Efectivamente, la Agenda 2030 pretende

²³ *Supra* nota 1.

²⁴ *Supra* nota 2.

²⁵ T. GAMMELTOFF-HANSEN and J. VEDSTED-HANSEN (2017), *Human Rights and the Dark Side of Globalisation: Transnational Law Enforcement and Migration Control*, Abingdon and New York, NY: Routledge.

²⁶ S. CARRERA; N. EL QADIM; M. FULLERTON; B. GARCÉS-MASCAREÑAS; S. YORK KNEEBONE; A. LÓPEZ SALA; N. CHUN LUK y L. VOSYLIŪTĖ (2018): *Offshoring asylum and migration in Australia, Spain, Tunisia and the US, lessons learned and feasibility for the EU*. CEPS (Brussels). May 2018.

²⁷ PorCausa (2017) *La industria del control migratorio ¿Quién gana en España con las políticas fronterizas de la Unión Europea?* Fundación PorCausa de investigación y periodismo. Octubre 2017.

²⁰ FAO (2018). *The State of ... Op. cit.*

²¹ L. MALKKI (1992): "National Geographic: the rooting of peoples and the territorialization of national identity among scholars and refugees", *Cultural Anthropology*, nº 7 (1).

²² FAO (2018). *The State of ... Op. cit.*

erradicar la pobreza extrema, así como alcanzar un desarrollo sostenible tanto en el plano económico, social como ambiental. Por su parte, el 19 de septiembre de ese mismo año se adopta la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes que supone el pistoletazo de salida de la preparación de dos pactos globales a ser negociados en un plazo de dos años: uno de los pactos versa sobre Migraciones (y se impulsa desde el representante especial para las Migraciones Internacionales)²⁸ finalmente aprobado en diciembre de 2018 (aunque con ausencias destacables como Estados Unidos, Austria, Hungría, Polonia, Estonia, Eslovaquia, Bulgaria, República Checa, Israel, Australia, Chile y República Dominicana) y, el otro, sobre Refugiados (en proceso de negociación y cuya responsabilidad recae en el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados)²⁹.

Como no puede ser de otro modo, los Pactos Globales se interrelacionan de manera inevitable con la Agenda 2030. No cabe la menor duda que la Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible tiene enorme relevancia también en lo que respecta a la futura y tan deseada gestión armoniosa y global de las migraciones humanas. Por ello, cualquier reflexión sobre los Pactos Globales de 2018 debe poner una mirada en el vínculo migración-desarrollo desde la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La Agenda 2030 hace referencia explícita a la migración solo en tres de las metas de tres de sus objetivos (ODS 8.8; ODS 10.7, y ODS 17.18). Cabe añadir las metas ODS 5. 2,

ODS 8.7 y ODS 16 2, las cuales, aunque no mencionan a las personas migrantes, se refieren a las víctimas de trata, trabajos forzados y explotación sexual o laboral (y, como es sabido, un amplio número de dichas víctimas son personas migrantes).

El punto de partida es, sin duda, el Objetivo 10 consistente en “reducir la desigualdad en y entre los países.” cuya meta 7 (ODS 10.7) recoge: “La facilitación de la migración segura, regular y responsable y la implementación de políticas de migración bien administradas”.

La Agenda 2030 ubica acertadamente las migraciones como herramienta para reducir desigualdades entre y dentro de los países, sin embargo, el Overseas Development Institute echa en falta la referencia a las migraciones en otras cuatro metas del mismo objetivo³⁰ así como en muchas otras metas de los diferentes ODS (ODI menciona hasta 32 metas en las que la relación migración y desarrollo debería haber estado explicitada), lamentando que la vinculación migración-desarrollo no aparezca transversalmente a lo largo de la Agenda 2030.³¹

En cuanto al Objetivo 8, “Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenido, el pleno empleo y el trabajo decente para todos” hay que mencionar que en su meta número 8 (ODS 8.8) reconoce la necesidad de: “proteger los derechos de los migrantes y promover entornos de trabajo seguros para todos los trabajadores incluyendo a los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y aquellos trabajadores con empleos precarios³²”.

²⁸ E. GUILD Recuerda que, aunque el Pacto Global recoge el compromiso de “no retroceder” respecto del estándar de obligaciones de Derechos Humanos preexistentes y vinculantes para los estados; no obstante, entiende que dichos estándares se incorporan de modo ambiguo en la mayoría de los objetivos del Pacto. Por lo tanto, mucho quedará a voluntad política de los diferentes actores que deban aplicarlo E. GUILD “The UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration and International Human Rights Law”.

²⁹ El Borrador final del PGM se aprobó el 13 de julio de 2018 y se ha debatido su aprobación en la Conferencia Intergubernamental del 10 y 11 diciembre de 2018. El PGR se presentó en septiembre de 2018 dentro del Informe Anual del ACNUR a la Asamblea General de Naciones Unidas.

³⁰ ODI (2017) Migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development . London www.odi.org: 10 (en las metas: 10, 1; 10, 2; 10.3 y 10, 4).

³¹ Id.

³² Especialmente en: ILO (2005) *Multilateral Framework on Labour Migration, subtitled Non-binding principles and guidelines for a rights based approach to labour migration*. Dichos Principios no-vinculantes se adoptaron en 2005 en un marco triangular (gobiernos, patronales y sindicatos) y se presentaron en el Foro Global de Migraciones y Desarrollo de 2007. GFMD, Global Forum on Migration and Development (2007). Summary report, first meeting, 10-11 July (Brussels).

La lucha por el trabajo decente está desde siempre presente en los instrumentos de la OIT y tiene hasta ahora una trayectoria poco exitosa dado el alto número de personas en el mundo que son o pueden ser víctimas de explotación laboral y otro tipo de abusos. Evidentemente, este asunto tiene también una vinculación directa con la ausencia de buenas políticas de gestión de las migraciones, toda vez que es precisamente ese el motivo principal de la existencia de trabajadores migrantes en alta situación de vulnerabilidad. Así, muchos trabajadores migrantes internacionales en situación de explotación laboral no delatan a sus explotadores por miedo a una posible expulsión del territorio del país de destino, al encontrarse en situación de irregularidad administrativa como extranjeros (y, por ello, también como trabajadores).

Hay tres metas de diferentes ODS que se refieren a la eliminación de la trata, la explotación, los trabajos forzados y, muy especialmente, las peores formas de trabajo infantil. El ODS 8.7 se refiere a:

“Tomar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, acabar con la esclavitud moderna y la trata de seres humanos, y asegurar la eliminación del trabajo infantil, incluyendo la utilización y reclutamiento de niños soldados y, para 2025, acabar con el trabajo infantil en todas sus formas.”

Por su parte, el ODS16.2 propone: “terminar con el abuso, explotación y trata y cualquier forma de violencia contra los menores³³” y el ODS 5,2 “la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer tanto en la esfera pública como privada incluyendo la trata y la explotación sexual o de otro tipo³⁴”. Como ya he mencionado supra no se hace referencia a la posible condición de migrante de

sus víctimas. El delito de la trata y la explotación pueden tener ámbito nacional o internacional, no obstante, el alto porcentaje de menores y mujeres migrantes sometidos a trata y explotación hace necesaria la adopción de políticas estatales que protejan especialmente a esos grupos y que impidan el abandono de muchas de esas mujeres y menores migrantes que quedan al albur de mafias y tratantes.

Además de las metas citadas, un “indicador” del ODS número 10 (10c) hace referencia muy concreta a la exigencia de reducción en los costes de transacción de las remesas.³⁵ Se echa en falta un mayor recorrido de la cuestión más allá de reducir sus costes y mejorar la transparencia del proceso³⁶. Las remesas deben ser cuidadas en extremo para que el vínculo migración-desarrollo sostenible sea beneficioso. Así, no todas las remesas que envían las personas inmigrantes tienen los mismos efectos en el desarrollo de sus países de origen³⁷. Junto a las remesas financieras, los emigrantes transfieren también lo que se han denominado “remesas sociales” que pueden ser el caldo de cultivo para que se produzcan cambios políticos, socioculturales. En palabras de Abad, también, “(...) para la implantación de valores y prácticas democráticas, la exigencia de reconocimiento de derechos y de instituciones de garantía de esos derechos, la potenciación de género o las demandas de instituciones eficientes y accesibles en terrenos como la educación o la salud³⁸”.

³⁵ ODS 10.c implica que para 2030 los costes de las transacciones de las remesas se han de haber reducido al menos al 3% de las mismas y se habrán eliminado los pasillos o corredores de remesas que asciendan al 5% de la cuantía que se remite.

³⁶ S. CASTLES (2000), “*International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues*”. *International Social Science Journal*, nº165: 269-281; A. PORTES (2007) “Migration, Development, and Segmented Assimilation: A Conceptual Review of the Evidence”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 610:73.

³⁷ En opinión de ABAD, si las remesas “promueven pautas de consumo conspicuo, en particular de bienes importados, sus efectos podrían ser nulos e incluso negativos.” L.V. ABAD MÁRQUEZ (2005): “Impacto de la emigración y las remesas en el desarrollo. Un enfoque desde las “condiciones iniciales”, Migraciones, nº 18: 126.

³⁸ L.V. ABAD MÁRQUEZ (2005) “Impacto de la emigración y las remesas ...Op. cit:126.

³³ ODS 16: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso de todos a la justicia y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”

³⁴ La trata, como es sabido, no requiere como elemento necesario la condición de extranjera de la persona víctima del delito, pero, de hecho, la mayoría de los delitos de trata se producen de manera transnacional.

Por fin, dentro del último ODS 17 sobre “Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo sostenible”, su meta número 18 (ODS 17.18) hace referencia concreta a la necesidad de mejorar significativamente las bases de datos que devengan en bases de alta calidad, certeras y puntuales “disgregando los datos por ingresos, género, edad, raza, etnia, estatuto migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características relevantes en los diferentes contextos nacionales”. Es esta la cuarta (y última) vez que un ODS se refiere de manera expresa a las migraciones.

Pero, a pesar de estas menciones oportunas, si hacemos una lectura total y minuciosa de la Agenda 2030 es evidente que el carácter transversal de la migración se echa en falta. El *Overseas Development Institute*³⁹ ha analizado los vínculos (no mencionados por la Agenda 2030) entre la migración y desarrollo sostenible en 13 de los 17 ODS. A través de dicho análisis muestra que la migración no es un “problema” de desarrollo que deba resolverse (como aparentemente pudiera parecer del SDG 10.7) sino un mecanismo, imprescindible para alcanzar el desarrollo sostenible que precisa ser bien gestionado⁴⁰. Así, el informe ODI echa en falta la mención a la migración y el vínculo migración y desarrollo sostenible en:

- cinco (5) de las metas del ODS 1 sobre “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”;

- una (1) de las metas del ODS 2 sobre “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”;

- dos (2) metas del ODS 3 sobre “Garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades”;

- cinco (5) metas del ODS 4 sobre “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”;

- dos (2) metas en el ODS 5 sobre “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”;

- dos (2) metas en el ODS 6 sobre; “Garantizar la disponibilidad del agua, su gestión sostenible y el saneamiento para todos”

- dos (2) metas en el ODS 8 sobre “Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenido, el pleno empleo y el trabajo decente para todos”;

- una (1) meta en el ODS 9 sobre “Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación”;

- cuatro (4) metas del ODS 10 “reducir la desigualdad en y entre los países.”; una (1) meta del ODS 11 sobre “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos”;

- cuatro (4) metas en el ODS13 sobre “Adoptar medidas urgentes sobre combatir el cambio climático y sus efectos”;

- dos (2) metas en el ODS16 sobre “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso de todos a la justicia y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles” y, por fin,

- dos (2) en el ODS 17 sobre “Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo sostenible”.

Ante dichas ausencias conviene enfatizar dos de los principios que la Agenda 2030 contiene con el propósito de alinearla con el vínculo constante entre migración y desarrollo:

- El principio de “no dejar a nadie atrás” como principio especialmente relevante para tener en cuenta las vulnerabilidades de los migrantes, especialmente cuando trabajan fuera del mercado formal;

³⁹ ODI Overseas Development Institute (2017) *Migration and the 2030 Agenda for Sustainable...Cit.* Este think tank ha realizado 8 informes en los que diferentes expertos abordan las oportunidades de la Agenda 2030 para alcanzar un régimen migratorio más justo e inteligente.

⁴⁰ Id:6.

- El principio de colaboración debida y leal entre los diferentes actores involucrados a nivel internacional, regional, nacional y local. Por supuesto que ambos principios también están interrelacionados. Sin una política de migración bien gestionada, correctamente coordinada por los diferentes actores, aumenta la vulnerabilidad de las personas migrantes. Por ello voy a utilizar estos dos principios en la línea de intentar arrojar luz sobre las preguntas que me planteaba en el epígrafe inicial.

2.1. El principio de “no dejar a nadie atrás”

La necesaria transversalidad de la migración en la Agenda 2030 nos proporciona diversos ejemplos en los que el principio de “no dejar a nadie atrás” debe ser especialmente observado. Elijo dos por resultar especialmente relevantes, aunque evidentemente no serían los únicos:

a) Migración, desarrollo sostenible y el acceso de las personas migrantes a los servicios públicos básicos

Es bien sabido que el acceso de la población migrante a los servicios públicos es débil en la comunidad internacional en general y también dentro de la Unión Europea. Por razones de tiempo y espacio me voy a referir solo a alguno de los más básicos y prioritarios: el acceso de los inmigrantes a la educación y a la salud pública. Ambos derechos son cruciales no solo para las personas migrantes sino también para las sociedades de acogida⁴¹.

El acceso a la educación de las personas migrantes (especialmente los menores) no solo es esencial para el cumplimiento del objetivo ODS 4 sobre dicha materia sino para el alcance de la mayoría del resto de los objetivos de la Agenda 2030. También es evidente el efecto multiplicador de la educación

con respecto del posible disfrute del resto de derechos humanos y, a la postre, del derecho al desarrollo. Además, el acceso de las personas migrantes a la educación tiene poderosos efectos generacionales. Los datos arrojan una correlación importante entre los resultados de los estudiantes migrantes de segunda generación y los antecedentes educativos de sus padres⁴². De ello se infiere que la integración exitosa de las personas migrantes de primera generación en el sistema educativo puede llevar a un círculo virtuoso de integración en la sociedad de acogida a través de generaciones. Además, las remesas de los migrantes enviados a sus familias se utilizan en la educación de sus hijos también en origen con las consiguientes circularidades de las ventajas.

Con respecto a las vulnerabilidades entre el tándem migración-desarrollo y la educación, la más relevante tiene que ver con las personas migrantes en situación administrativa irregular. Una de las medidas más importantes consiste en potenciar la inversión en programas de habilidades lingüísticas para estudiantes migrantes, medida que deben combinarse con el apoyo de aprendizaje continuo en su idioma de origen⁴³. Además, como se ha mantenido reiteradamente, la segregación es altamente contraproducente y dificulta la integración de los niños y, muy especialmente, su aprendizaje de la lengua del país de acogida. Tanto los niños inmigrantes como los autóctonos deben ser educados en la diversidad para lo cual las sociedades de acogida han de formar y mejorar la preparación de maestros y tutores en el conocimiento de la necesidad y las ventajas de la sociedad diversa.

En modo alguno cabe olvidar que si las sociedades de acogida no disponen de medios, estructuras y de los diferentes recursos necesarios, la llegada de niños inmigrantes puede tener un impacto negativo, no solo por las deficiencias en su propia educación e inte-

⁴¹ Para sosegar el discurso xenófobo es conveniente recordar los beneficios que el respecto a los derechos de las personas migrantes tiene sobre la población autóctona, muy a pesar de que el cumplimiento con obligaciones reconocidas por el Derecho internacional de los derechos humanos debería ser razón suficiente.

⁴² S. NICOLAI; J. WALES y E. AIAZZI (2017): “Education, Migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development”: ODI Overseas Development Institute. *Migration and the 2030 Agenda for Sustainable...Cit:* 65.

⁴³ *Ibid. Op. cit.:* 69.

gración sino por el perjuicio general para los sistemas educativos de los países de acogida⁴⁴.

Por lo que se refiere al derecho básico a la salud, la Agenda 2030, en el objetivo 3.7, explica que “se debe lograr una cobertura de salud universal, que incluya acceso a servicios de atención médica esenciales y acceso a medicamentos y vacunas esenciales seguros, efectivos, de calidad y asequibles para todos.” Por supuesto, eso incluye a las personas migrantes, pero al implementar este objetivo, las posibles vulnerabilidades de los migrantes deberían estar previstas *ex professo* para ser atendidas y neutralizadas. Actualmente hay pocos países con salud pública para todos.

Hay muchas otras prestaciones en las que las personas migrantes pueden verse en abierta desventaja. En lo que se refiere al acceso a las diferentes protecciones derivadas de los sistemas de protección social, los trabajadores migrantes pueden perder la elegibilidad para la protección social en su país de origen y también pueden encontrarse en ocasiones legalmente sin derecho a la protección social en los países de destino. Según datos de la OIT, 70 países -de 120 analizados- tienen disposiciones legales para otorgar un trato igualitario entre los nacionales y los migrantes con respecto a la contribución y prestaciones de la seguridad social⁴⁵. Pero incluso cuando los migrantes pueden contribuir y beneficiarse de las prestaciones en el país de destino, en muchas ocasiones no pueden exportar sus beneficios a otro país (a un tercer país o a su país de origen si regresan). Es necesario que se adopten y apliquen más acuerdos entre estados para la portabilidad de los beneficios obtenidos durante los periodos de migración. Por otra parte, el acceso de los migrantes al sistema de contribuciones y prestaciones sociales es mucho mayor en países de rentas altas que en países de rentas medias o bajas y, por supuesto, los acuerdos bilaterales para

la portabilidad de beneficios son mucho más frecuentes entre países de rentas altas⁴⁶.

En este aspecto como en los anteriores (educación y salud), los migrantes que trabajan fuera de la economía formal y los migrantes irregulares en general son los grupos más vulnerables. Es absolutamente necesario abrir canales para incluir a los migrantes en los sistemas nacionales de protección social como contribuyentes. La introducción de todos los trabajadores migrantes en la economía formal también conduce a mayores contribuciones fiscales y, con ello, al bienestar general de la sociedad del país de acogida.

b) Migración, desarrollo sostenible y la especial vulnerabilidad de las mujeres y menores migrantes

La migración empodera a las mujeres cuando su proyecto de migración se realiza a través de canales regulares, no obstante, si ocurre en canales irregulares, corren un mayor riesgo de abuso, violencia, explotación sexual o laboral que sus homólogos varones. Para compensar estas vulnerabilidades, es preciso facilitar la migración ordenada, segura y responsable, implementando políticas de migración planificadas y bien administradas, alineadas con el resto de los objetivos de la Agenda 2030. Así, por ejemplo, el ODS 5.6 sobre “Acceso universal a la salud y los derechos sexuales y reproductivos” es un objetivo de grandes consecuencias para la mujer migrante. No es baladí recordar el empoderamiento de la mujer que ha tenido lugar en cualquier sociedad una vez que ella conoce y puede gestionar su fertilidad y el control de la natalidad. De nuevo esa asimilación de sus derechos reproductivos revierte beneficiosamente en la educación de la segunda generación de niñas migrantes pudiendo prolongarse los beneficios *sine die*.

⁴⁴ Human Rights Watch (2016) 'We're afraid for their future'. Barriers to education for Syrian refugee children in Jordan: <https://www.hrw.org/report/2016/08/16/>

⁴⁵ C. VAN PANHUYS; S. KAZI-AOULI; G. BINETTE, G. (2017): *Migrant Access to Social Protection under Bilateral Labour Agreements: A Review of 120 Countries and Nine Bilateral Arrangements...* ILO, Geneva.

⁴⁶ Los principales convenios de la OIT que pretenden armonizar y elevar los estándares en la materia son: el Convenio nº 118, de 1962 sobre igualdad de trato (seguridad social); el Convenio OIT nº 157, de 1982 sobre mantenimiento de los derechos de la seguridad social y la Recomendación nº 16, de 1983 de mantenimiento de los derechos de seguridad social. Véase el índice de ratificaciones o adhesiones en: www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm

El ODS 8.8 reconoce la necesidad de: “proteger los derechos de los migrantes y promover entornos de trabajo seguros para todos los trabajadores incluyendo a los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y aquellos trabajadores con empleos precarios.” Y, el ODS 16.2, a “evitar el abuso, la explotación, la trata y toda violencia y tortura contra los niños.” Estos objetivos nos acercan al drama de las víctimas de trata de seres humanos⁴⁷ y de su explotación sexual o laboral (o para la extracción de órganos)⁴⁸ y que se ensañan contra mujeres y niños o niñas menores de edad. La lucha contra la trata y explotación sexual o laboral (u otras) debe partir de la comprensión holística de los delitos, a través de las denominadas 4Ps (prevención, protección y persecución y partenariados).. El consentimiento de la víctima no se tendrá en cuenta debido a los medios utilizados para viciarlo y, para el caso de que la víctima sea un menor, el consentimiento será irrelevante aún cuando no se haya empleado ningún medio ilícito (en la trata contra menores el tipo penal solo precisa de dos elementos: el acto y el propósito).

⁴⁷ El delito de trata necesita como es sabido de la suma de tres elementos para perfeccionarse: un acto, un medio y un fin. Así, constituye delito de TSH cualquiera de las siguientes acciones: captación, transporte, traslado, acogida, recepción, intercambio o transferencia de control de una persona; siempre que cualesquiera de dichas acciones se lleven a cabo por cualquiera de los siguientes medios: amenaza o uso fuerza, rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de la situación de vulnerabilidad (cuando la persona no tiene otra alternativa real o aceptable que someterse al abuso). Por fin, es preciso también que cualesquiera de los citados actos, llevados a cabo a través de cualesquiera de los antedichos medios, se realicen con alguna de las siguientes finalidades: explotación de la prostitución ajena o de otras formas de explotación sexual; trabajo o servicios forzosos, incluida la mendicidad; esclavitud o prácticas similares a la esclavitud; servidumbre; explotación para realizar actividades delictivas o para la extracción de órganos. Véase el artículo 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños que complementa el Convenio de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, hecho en Nueva York el 15 de noviembre de 2000 (Protocolo de Palermo).

⁴⁸ En la práctica, el delito de trata (que se perfecciona sin que se haya tenido lugar la explotación misma) tiene lugar junto con otros delitos: explotación sexual, laboral, esclavitud -o prácticas similares a la esclavitud-, mendicidad forzosa, delincuencia forzosa o para la extracción de órganos.

Teniendo en cuenta las características de los delitos, la normativa y políticas anti-trata y para la eliminación de la explotación sexual y sexual-laboral (y otras) debe quedar nítidamente discernida del tratamiento jurídico que reciba el control de la frontera y el tráfico ilegal de extranjeros o *smuggling*. Y este necesario discernimiento ha de ser así porque son diferentes los bienes jurídicos protegidos por una u otras normas. Legítimos intereses estatales en el caso del *smuggling* y derechos fundamentalísimos de las personas en el caso de la trata. No obstante, la legislación migratoria no puede desentenderse de la legislación anti-trata dado el altísimo porcentaje de víctimas inmigrantes (o que son captadas en un Estado diferente de aquél en el que finalmente son explotadas). Parece probado que existe un nada desdeñable impacto de una política migratoria más o menos restrictiva respecto de la mayor o menor demanda de trata. Cuando las políticas migratorias son restrictivas, la trata aumenta y cuando lo son de facilitación a la libertad de circulación, tanto la trata (*trafficking*) como el tráfico (*smuggling*) de seres humanos disminuyen⁴⁹. Por su parte, la regulación del mercado de trabajo tiene también influencia sobre la trata y la explotación de las personas. Parece que cuanto más regulado está un sector menos demanda de trata se produce y viceversa (cuanto menos regulado, más demanda)⁵⁰. Por fin, para alcanzar una aproximación coherente y holística basada dentro del llamado enfoque de Derechos Humanos y la protección eficaz a la víctima -actual o potencial- es absolutamente preciso empezar a trabajar sobre la demanda de trata⁵¹ y sobre los modos de encaminar a la sociedad y al derecho hacia la colaboración de la demanda en

⁴⁹ C. RIJKEN y E. DE VOLDER (2009): "The European Union's Struggle to Realize a Human Rights-Based Approach to Trafficking in Human Beings. A Call on the EU to Take THB-Sensitive Action in Relevant Areas of Law", Connecticut Journal of International Law, V. 25.

⁵⁰ En mi opinión, este principio debería ser considerado respecto de la posible regulación de los servicios sexuales retribuidos.

⁵¹ C. GORTÁZAR ROTAECHE: "La trata de seres humanos con fines de explotación sexual: prevención, protección y persecución; ¿Criminalización de la demanda?" (2015) Senado español. Comparecencia ante la Subcomisión para el análisis y estudio de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, Madrid, 17 de abril de 2015.

la lucha contra la trata y en concreto contra la trata por explotación sexual y sexual-laboral.

Asimismo, la legislación de las TICs (tecnologías de comunicación e información) es esencial para luchar contra la trata y la explotación de los migrantes, especialmente, para combatir la demanda denominada “fácil” (*easy2 demand*) por la aparente evaporización de la responsabilidad a través de dichas nuevas tecnologías.

En relación con la vulnerabilidad de la mujer migrante otro punto necesitado de atención es el de las empleadas del hogar (sector en el que abundan las mujeres y muchas de ellas son mujeres migrantes)⁵². De nuevo, como en el epígrafe anterior, es crucial permitir que los migrantes trabajen formalmente y contribuyan a los sistemas nacionales de seguridad social; Las ventajas para los países de destino (aumentando su base impositiva) y para la integración social y económica de los migrantes son evidentes. A la postre, bueno para ellos significa bueno para sus familias, comunidades y países de origen.

2.2. El principio de colaboración leal entre los diferentes actores implicados

En el epígrafe anterior he querido enfatizar que el vínculo constante entre la migración y el desarrollo sostenible debe estar presente en casi todos los aspectos de la implementación de la Agenda 2030, especialmente cuando se deban de evitar situaciones de vulnerabilidad que pueden dar al traste con cualquier proyecto de desarrollo sostenible. Sin embargo, también es preciso recordar que las ventajas de este enlace migración-desarrollo solo se alcanzan con políticas de migración bien administradas y, para ello, es condición imprescindible la coordinación entre los diferentes actores involucrados a nivel internacional, regional, nacional y local. Dicho de otro modo, las vulnerabilidades del tándem migración-desarrollo antes mencionadas -y muchas otras- no se obviarán sin dicha gestión coordinada.

Así, para hacer frente a las vulnerabilidades de los migrantes, se necesita una cooperación transversal entre todos los diferentes actores universales, regionales, nacionales y locales. Son precisos los acuerdos multilaterales (renovados, actualizados) de la OIM y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre trabajadores migrantes y de ACNUR para las personas refugiadas; de la OMS para todos ellos. Pero, además, se necesitan más y mejores acuerdos bilaterales en muchas materias (por ejemplo, portabilidad de beneficios sociales). Los organismos de índole económica tienen una gran labor también. Las organizaciones regionales y los Estados deben armonizar la legislación y las políticas sobre protección social, educación, salud pública, políticas migratorias orientadas al género, nuevos migrantes refugiados que necesitan protección; además, todas estas cuestiones también necesitan la implementación local.

Una de las propuestas interesantes de la Agenda 2030 (ODS 17) es la de mejorar la recopilación de datos y desagregarlos por razón de la condición -entre otras- de persona migrante para identificar y neutralizar las brechas en el acceso de las personas migrantes a los servicios sociales básicos como educación y salud, protección respecto de la discriminación y violencia contra las mujeres migrantes, etc. Existen ciertos riesgos, por ejemplo, el hecho de que en algunos países receptores (especialmente en Europa) la ayuda al desarrollo se utilice como parte de una estrategia más amplia para disuadir a la migración, plantea muchas preocupaciones; no solo es ineficaz a su pretendido propósito, sino que también corre el riesgo de informar mal al público sobre la relación real entre migración y desarrollo.

El Pacto Mundial sobre Migraciones debe quedar acordado al terminar 2018. La agenda de los ODS durará otros 12 años más y puede convertirse en el instrumento para reforzar y aterrizar lo que se logre en el primero, siempre que se alcancen alianzas a todos los niveles, también con el sector privado, con los sindicatos de trabajadores, las patronales, los organismos gubernamentales y no gubernamentales y ello en los diferentes niveles, local, nacional, regional y mundial.

⁵² España aún no forma parte del Convenio OIT n° 189, de 2011 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos.

3. RECAPITULACIÓN

En el presente escrito he querido reflexionar sobre en qué condiciones la migración colabora a la reducción de la pobreza, al aminoramiento de las desigualdades y al desarrollo sostenible y, también, cómo la Agenda 2030 puede contribuir a mejorar dichas condiciones.

He comenzado por recordar algunas cifras y datos que desbaratan la sencillez del planteamiento del concepto de codesarrollo según el cual las migraciones (especialmente las internacionales) contribuyen al desarrollo de los países sean de origen, destino o tránsito de las mismas. También he querido neutralizar la desinformación que, desde posturas poco realistas, incluso conscientemente desvirtuadas, alertan -por exceso o por defecto- de la verdadera relación en la que se encuentran las migraciones y el desarrollo sostenible. ¿Cuántos son los migrantes? ¿Por qué se mueven? ¿Qué deben hacer los gobiernos de origen y destino para que dichos movimientos humanos puedan contribuir a disminuir las desigualdades en y entre los diferentes países? ¿Y el resto de actores?

Respecto a la Agenda 2030 me he sumando a los estudios (fundamentalmente los informes por cada ítem presentados por el ODI en 2017) que muestran como la relación migración-desarrollo está mucho más ausente que presente en la misma. Ante dichas ausencias he querido enfatizar dos de los principios que la Agenda 2030 contiene con el propósito de alinearla con el vínculo constante entre migración y desarrollo: El principio de "no dejar a nadie atrás" como principio especialmente relevante para tener en cuenta las vulnerabilidades de los migrantes y el principio de colaboración debida y leal entre los diferentes actores involucrados a nivel internacional, regional, nacional y local.

Así, especialmente me preocupa que la transversalidad de la migración respecto de la Agenda para el Desarrollo Sostenible no aparezca en asuntos tan relevantes como el acceso de los migrantes a los servicios básicos. En este asunto se cruzan problemas importantes (personas en situación administrativa irregular que quedan tantas veces como descartadas, fuera de toda mirada y de todo

derecho), casi siempre derivadas de la fuerte fricción entre la vieja soberanía estatal y la universalidad de los derechos.

Sobre esta última cuestión, de la que ya me he ocupado en algún otro lugar, conviene recordar cual es la relación entre las normas internacionales y las netamente nacionales. Si a los estados no les interesa vincularse por tratados y otras normas internacionales tendrían que no adherirse ellas (o denunciarlas y retirarse, si ya las han consentido⁵³) o mostrar su objeción persistente (para las norma internacionales consuetudinarias). Lo que no cabe querer "nadar y guardar la ropa."

También me he querido detener, como ejemplo de la necesidad de "no dejar a nadie atrás", en la mirada especial que requieren las migraciones desde el enfoque de género y el interés superior de todo menor. La trata y explotación sexual y laboral que se ceba con mujeres y menores inmigrantes nos deja un espeluznante botón de muestra de una mirada insuficiente al respecto. En suma, las vulnerabilidades de parte de las personas migrantes han de ser atendidas para lograr que las migraciones desempeñen su insustituible papel en el alcance del desarrollo sostenible en la comunidad internacional.

El segundo eje que he querido destacar para que el tándem migración-desarrollo sostenible funcione es el de la cooperación y coordinación entre todos los actores implicados (estados de origen, tránsito y destino; organizaciones internacionales de ámbito universal y regional); organizaciones no gubernamentales y asociaciones; sector privado; patronales, sindicatos y sociedad civil organizada). También he insistido en que dicha coordinación debe darse en todos los niveles: universal, regional, nacional y local.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

La migración humana es tan necesaria y beneficiosa para el desarrollo sostenible como inevitable por consustancial a la condición

⁵³ Aunque alguna de las normas sobre derecho internacional de los derechos humanos forman parte ya del *ius cogens*.

humana. La relación entre migración y desarrollo no es tan compleja como parece: todo depende de la voluntad política de los actores implicados para aplicar de manera eficaz políticas que gestionen adecuadamente dichas migraciones. Los movimientos humanos no se pueden controlar, al menos no como algunos actores pretenden; pero se pueden y se deben gestionar, a menos que se desee alcanzar el caos, la miseria y la violación generalizada de los derechos de las personas.

Si se aplican las políticas adecuadas, la migración opera como una herramienta crucial y probablemente insustituible en la lucha contra la pobreza y la desigualdad; los efectos beneficiosos se dan para todos los actores implicados: la persona migrante y su entorno; los países de origen y los países de tránsito y destino. Sin embargo, si los diferentes actores que operan en la comunidad internacional (principalmente los estados, pero también, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, los sindicatos y asociaciones de diversa índole, la sociedad civil, etc.) no actúan coordinadamente en la defensa del bien común -para que el codesarrollo pueda operar sin obstáculos que impidan su circularidad beneficiosa para aminorar la pobreza, la desigualdad y contribuir al disfrute de los derechos humanos de todos- el círculo virtuoso se convierte en círculo vicioso.

Cuanto más pobre es un país menos probable es que sus habitantes emigren a países muy distantes y es mucho más probable que emigren a países vecinos que, las más de las veces, son igualmente pobres. La ayuda al desarrollo no frena las migraciones y puede aumentarlas. Lo deseable es llegar a un modelo global de codesarrollo en el que las migraciones humanas sean una opción y no una necesidad.

Esto requiere, en primer lugar, tomar medidas para evitar la producción de nuevas situaciones de refugiados y migrantes forzados. Respecto de los refugiados existentes es preciso pensar en aumentar las cuotas de reasentamiento en los países de la OCDE y hacer que dichas cuotas de reasentamiento sean proporcionadas y que los foros de refugiados (que propone el Pacto Global sobre Refugia-

dos 2018) se encarguen de la rendición de cuentas sobre el mejor o peor cumplimiento de los compromisos de reasentamiento que (voluntariamente) hayan aceptado los estados. Habría muchas maneras de proponer un sistema de cierta flexibilidad y, no obstante, eficaz. Otras soluciones duraderas para los refugiados son la repatriación o la integración local. Mientras que la repatriación ha de depender de que el retorno sea seguro, mucho queda por hablar de la integración local. Son innumerables las ventajas para el refugiado cuando se integra cerca de su lugar de origen, probablemente debido a características de similitud lingüística, social, religiosa u otras. Pero gestionar bien la integración local requiere una importante aportación de ayuda material, técnica y de formación para el país que asume la integración temporal. Desde luego esta solución debería quedar gestionada con cuotas proporcionales de la ayuda económica y de otro tipo que los países de acogida temporal local precisen.

Evidentemente la acogida de migrantes y refugiados no debe detraerse de los fondos destinados a la ayuda humanitaria ante catástrofes. Asimismo, la ayuda humanitaria no se puede ni se debe confundir con ayuda al desarrollo ya que entonces, los países de primera acogida —ceranos a la zona en conflicto— tendrán que afrontar graves enfrentamientos con las poblaciones locales que verán recortados sus servicios públicos.

Respecto a los migrantes y refugiados como fuerza de trabajo es preciso aportar canales de acceso seguro a su movilidad. Especialmente debe de protegerse a los trabajadores migrantes de la explotación y el abuso. Ello solo es posible si dichos trabajadores son admitidos en el mercado formal. Además, dicha admisión es beneficiosa económicamente para las economías de los estados de destino. Las políticas de inmigración selectiva a la migración cualificada pueden producir el expolio de lo más valioso de los países de origen y, en ocasiones, se han utilizado para justificar la discriminación y la negación de los derechos de los trabajadores migrantes menos cualificados.

Algunos otros errores groseros parecen presidir ciertas políticas migratorias. Por ejemplo, la UE, parece querer externalizar

su responsabilidad respecto al cumplimiento de las obligaciones para con las personas migrantes (especialmente respecto de las que entre ellas cumplan los requisitos para ser refugiadas o personas con otro tipo de protección internacional) y está poniendo a prueba su compromiso con los derechos humanos.

Para llevar a buen fin los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que la Agenda 2030 propone para dentro de 12 años, es imprescindible no desatender en casi cada objetivo, en muchas de las metas propuestas y en varios de los indicadores la presencia transversal de

las migraciones humanas. En opinión de algunos (entre los que me incluyo) la Agenda 2030 ha desaprovechado la ocasión de retratar de una manera más fiel el escenario holístico de esta relación crucial para lograr que la Agenda tenga éxito y alcance sus fines.

La ejecución del Plan Global sobre la Migraciones de diciembre de 2018 es un momento perfecto para enfatizar este nexo entre la migración y el desarrollo sostenible que propone la Agenda 2030, así como elaborar estrategias para la colaboración entre los diferentes actores y en los diferentes niveles.

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL

RESUMEN

En el presente trabajo me propongo volver la mirada sobre la relación entre migración y desarrollo sostenible y sobre el papel que puede desempeñar la Agenda 2030 para fomentar sus fortalezas y disminuir sus debilidades y su conexión e incluso identidad de objetivos y acciones previstos en el Pacto Global sobre las Migraciones recientemente aprobado (Diciembre 2018). Así, intentaré contribuir a la respuesta de dos preguntas: ¿En qué condiciones cabe afirmar que la migración es una poderosa herramienta de reducción de la pobreza y la desigualdad convirtiéndose en impulso del desarrollo humano? ¿De qué manera puede la Agenda 2030 contribuir a que dicho tándem (migración y desarrollo sostenible) incremente sus beneficios y evite, en cambio, otros efectos no deseados?

El análisis de algunas cifras y datos desbaratan la sencillez de planteamiento del concepto de codesarrollo según el cual las migraciones (especialmente las internacionales) contribuyen al desarrollo de los países sean de origen, destino o tránsito de las mismas. También he querido neutralizar la desinformación que, desde posturas poco realistas, incluso conscientemente desvirtuadas, alertan -por exceso o por defecto- de la verdadera relación en la que se encuentran las migraciones y el desarrollo sostenible. ¿Cuántos son los migrantes? ¿Por qué se mueven? ¿Qué deben hacer los gobiernos de origen y destino para que dichos movimientos humanos puedan contribuir a disminuir las desigualdades en y entre los diferentes países? ¿Y el resto de actores? Respecto a la Agenda 2030 me he sumando a los estudios (fundamentalmente los informes por cada ítem presentados por el ODI en 2017) que muestran cómo la relación migración-desarrollo está mucho más ausente que presente en la misma. Ante dichas ausencias he querido enfatizar dos de los principios que la Agenda 2030 contiene con el propósito de alinearla con el vínculo constante entre migración y desarrollo: El principio de "no dejar a nadie atrás" como principio especialmente relevante para tener en cuenta las vulnerabilidades de los migrantes y el principio de colaboración debida y leal entre los diferentes actores involucrados a nivel internacional, regional, nacional y local.

En el presente trabajo se concluye sobre la relación entre migración y desarrollo sostenible y sobre el papel que puede desempeñar la Agenda 2030 para fomentar sus fortalezas y disminuir sus debilidades y su carácter inspirador como objetivos de la Declaración de Nueva York y del Pacto Global sobre las migraciones.

Respecto a los migrantes y refugiados como fuerza de trabajo es preciso aportar canales de acceso seguro a su movilidad. Especialmente debe de protegerse a los trabajadores migrantes de la explotación y el abuso. Ello solo es posible si dichos trabajadores son admitidos en el mercado formal. Además, dicha admisión es beneficiosa económicamente para las economías de los estados de destino. Las políticas de inmigración selectiva a la migración cualificada pueden producir el expolio de lo más valioso de los países de origen y, en ocasiones, se han utilizado para justificar la discriminación y la negación de los derechos de los trabajadores migrantes menos cualificados.

Algunos otros errores groseros parecen presidir ciertas políticas migratorias. Por ejemplo, la UE, parece querer externalizar su responsabilidad respecto al

cumplimiento de las obligaciones para con las personas migrantes (especialmente respecto de las que entre ellas cumplan los requisitos para ser refugiadas o personas con otro tipo de protección internacional) y está poniendo a prueba su compromiso con los derechos humanos.

Para llevar a buen fin los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que la Agenda 2030 propone para dentro de 12 años, es imprescindible no desatender en casi cada objetivo, en muchas de las metas propuestas y en varios de los indicadores la presencia transversal de las migraciones humanas.

Palabras clave: Migración; desarrollo sostenible; Agenda 2030; principio de “no dejar nadie atrás”; respuesta global y coordinada; actores implicados.

ABSTRACT In this paper, I intend to turn my attention to the relationship between migration and sustainable development and the role that the 2030 Agenda can play in promoting this relationship strengths while diminishing its weaknesses. Thus, I will try to contribute to the answer to two questions: Under what conditions can we affirm that migration is a powerful tool for reducing poverty and inequality, becoming the driving force of human development? How can the 2030 Agenda helps to ensure that such a tandem (migration and sustainable development) increases its benefits and avoids, on the other hand, other undesired effects?

The analysis of some figures and data disrupt the simplicity of the approach of the concept of co-development according to which migrations (especially international ones) contribute to the development of the countries of origin, destination or transit of the same. I also wanted to neutralize the disinformation that, from unrealistic positions, even consciously distorted, warns -by excess or by default- of the true relationship in which migrations and sustainable development are found. How many are the migrants? Why do they move? What should governments of origin and destination do so that these human movements can contribute to reducing inequalities in and between different countries? What about the collaboration of the rest of the actors? Regarding the 2030 Agenda I have joined the studies (mainly the reports for each item presented by the ODI in 2017) that show how the migration-development relationship is much more absent than present in it. Given these absences I wanted to emphasize two of the principles that the 2030 Agenda contains with the purpose of aligning it with the constant link between migration and development: The principle of "leaving no one behind" as a particularly relevant principle to take into account the vulnerabilities of migrants and the principle of due and loyal collaboration between the different actors involved at the international, regional, national and local levels.

This paper concludes the relationship between migration and sustainable development and the role that the 2030 Agenda can play in promoting its strengths and diminishing its weaknesses and inspiring character as objectives of the New York Declaration and the Global Compact on Migration.

Regarding migrants and refugees as a workforce, it is necessary to provide channels for secure access to their mobility. Especially migrant workers should be protected from exploitation and abuse. This is only possible if these workers are admitted to the formal market. In addition, such admission is economically beneficial for the economies of the states of destination. Selective immigration policies for qualified migration can lead to the plundering of the most valuable of the countries of origin and, at times, have been used to justify discrimination and the denial of the rights of the less qualified migrant workers.

Some other gross errors seem to preside over certain migration policies. For example, the EU seems to want to outsource its responsibility for compliance with obligations to migrants (especially those that meet the requirements to be refugees or people with other international protection) and is testing his commitment to human rights.

In order to carry out the 17 Sustainable Development Goals that the 2030 Agenda proposes for 12 years, it is essential not to neglect almost every objective, in many of the proposed goals and in several of the indicators, the cross-sectional presence of human migrations.

Keywords: Migration; sustainable development; 2030 Agenda; principle of "leaving no one behind;" coordinated global answer; implied actors.

Imigração e desenvolvimento dos países de destino: Novas evidências e novos conceitos para o Pacto Global para as Migrações*

Immigration and development in destination countries: New evidence and new concepts for the Global Compact of Migrations

JOÃO PEIXOTO**

1. INTRODUÇÃO

Os estudos sobre migrações e desenvolvimento têm sobretudo focado o impacto das migrações oriundas dos países menos desenvolvidos (ou do Sul global) em direcção aos países mais desenvolvidos (ou do Norte global) sobre o desenvolvimento dos primeiros (ver, por exemplo, Sørensen et al., 2002; CMMI, 2005; Haas, 2010; Brønden, 2012; King e Lulle, 2016). Esta ligação, como se pretenderá demonstrar adiante, não é inocente, mas tem servido de fio condutor a muitas e valiosas pesquisas sobre o tema. Em contrapartida, o impacto destes mesmos movimentos migratórios sobre o desenvolvimento dos países de destino tem suscitado menos curiosidade e recursos. O mesmo sucede, mais em geral, com o impacto de todas as

outras migrações, sejam as dirigidas do Norte para o Sul, as Norte-Norte e as Sul-Sul, sobre o desenvolvimento dos países emissores e receptores. Ao mesmo tempo, tem sido adoptado um conceito de desenvolvimento muito ancorado em indicadores económicos, que admite que o desenvolvimento pode coexistir com um aumento global das desigualdades mundiais (Milanovic, 2007). Não se tem considerado a necessidade de o desenvolvimento, para ser sustentável, exigir outro tipo de relacionamento à escala mundial. Neste sentido, e de certa forma, podemos considerar que o tema da relação entre migrações e desenvolvimento permanece, em larga medida, sub-teorizado.

Este texto tem como principal objectivo colmatar algumas destas lacunas, observando de forma aprofundada onexo entre migrações e desenvolvimento, mas agora do ponto de vista do impacto da imigração para o desenvolvimento dos países receptores do Norte global. Para além de uma revisão da evidência mais recente disponível, salientando-se os impactos económicos da imigração sobre estes países e, em menor grau, outros impactos relacionados com o desenvolvimento, procura-se actualizar a discussão, tendo em conta as recentes inovações nos conceitos e políticas internacionais nesta área, em particular a Agenda 2030 de

* Uma versão anterior deste texto foi apresentada na Conferência Internacional "A Importância das Migrações para a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável: o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordeira e Regular", Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 1 de Outubro de 2018. O autor agradece os contributos dos participantes nessa conferência, em particular Rui PENA PIRES, Constança URBANO DE SOUSA e Ana RITA GIL, para a revisão de alguns dos pontos do texto.

** Universidade de Lisboa, ISEG, SOCIUS/CSG.

Desenvolvimento Sustentável¹. São ainda apresentados os principais resultados de um estudo prospectivo recente, efectuado em Portugal, onde se procura descortinar a importância das migrações para o futuro das economias europeias. Neste caso, serão avaliados os impactos que diferentes níveis de migração poderão ter sobre a sustentabilidade futura, no que se refere a escassez previsível de trabalho, no total e por níveis de qualificação, e ao financiamento do Estado social.

2. O NEXO ENTRE MIGRAÇÕES E DESENVOLVIMENTO REVISITADO

O nexo entre migrações e desenvolvimento é há muito estudado pelas teorias das migrações. Apesar de os movimentos migratórios – adoptando, neste caso, a noção de migrações internacionais, isto é, as que transpõem a fronteira de dois Estados-nação – afectarem, no mínimo, dois países, a maior parte da bibliografia tem-se concentrado apenas nos fluxos do Sul para o Norte global e no desenvolvimento dos países de origem, utilizando um enfoque predominantemente económico (ver, por exemplo, Sørensen et al., 2002; CMMI, 2005; Haas, 2010; Brønden, 2012; King e Lulle, 2016). Embora esta especificação esteja longe de ser evidente, porque existem outros tipos de migração (Norte-Norte, Norte-Sul e Sul-Sul) e de impactos sobre os países (tanto de origem como de destino), não surpreende ver a associação desta discussão com os fluxos de países pobres para países ricos e com o desenvolvimento dos países emissores mais pobres, e não com outro tipo de fluxos e com o desenvolvimento dos países receptores. Em nossa opinião, são três as razões que explicam porque tal sucede.

Em primeiro lugar, a noção de desenvolvimento, embora ampla e imprecisa, tem incidido sobretudo sobre os problemas dos países menos desenvolvidos e em desenvolvimento – o Sul global. Nas terminologias amplamente aceites a nível internacional, como as das Nações Unidas, vulgarizaram-se os termos de “países desenvolvidos”, “países em desen-

volvimento” e “países menos desenvolvidos” para referir diferentes patamares socioeconómicos. Isto sucede tanto quando se associa estritamente o desenvolvimento a variáveis económicas, prática mais comum, ou quando se consideram noções mais amplas, como as de “desenvolvimento humano” (consubstanciada no índice das Nações Unidas²) ou de liberdade e capacitação humana (Sen, 1999). Naturalmente, perante escalas de tipo linear (países “mais” e “menos” desenvolvidos), em particular as de tipo económico, os défices de desenvolvimento referem-se apenas aos países que se encontram nas posições mais baixas. A observação do nexo entre migrações e desenvolvimento tende a incidir assim, quase naturalmente, nos fluxos que abandonam os países menos desenvolvidos, avaliando o impacto das saídas sobre o desenvolvimento (mais ou menos negativo ou positivo).

Em segundo lugar, a ideia de que o desenvolvimento dos países emissores do Sul corresponde a uma das melhores soluções para a pressão migratória dirigida para o Norte, tem-se colocado de forma crescente na agenda das políticas de imigração (CE, 2015). A noção de “crise de controlo” das migrações por parte dos países do Norte é hoje pervasiva, correspondendo a um desafio estrutural nos países receptores (Cornelius et al., 2004). Admite-se que as dificuldades de regulação são endémicas, resultando das múltiplas contradições que envolvem as migrações, do jogo complexo de factores de repulsão e de atracção, da globalização crescente e das dificuldades práticas de fecho de fronteiras. Acredita-se, também, que apesar dos vários factores causais que explicam as migrações, as variáveis económicas, seja ao nível das escolhas racionais dos (potenciais) migrantes, seja ao nível das desigualdades mundiais de rendimento, condicionam muitas das saídas (Massey et al., 1993; Peixoto, 2004). Sendo tão complexo regular (ou deter) os fluxos oriundos do Sul, acredita-se, muitas vezes, que a única solução verdadeiramente estrutural para diminuir a pressão migratória é apostar no desenvolvimento dos países emissores, eliminando os factores de repulsão.

¹ <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>, acessado a 7 de Agosto de 2018.

² <http://hdr.undp.org/en>, acessado em 9 de Agosto de 2018.

É certo que se sabe, hoje, que a associação entre desenvolvimento dos países emissores e travagem da imigração não é automática. Factores como a desestruturação das economias tradicionais, o aumento de recursos das famílias, a difusão das ideologias salariais e a melhoria da informação explicam que as saídas aumentam num primeiro patamar do desenvolvimento, para só depois eventualmente diminuírem (Sassen, 1988). A este aumento inicial das saídas, seguido de desaceleração posterior, tem sido também dado o nome de “migration hump” (Martin e Taylor, 1996). É também certo que, para muitos autores, as tendências de interconexão a nível global deverão levar, não a um desenvolvimento económico mais igualitário, mas ao agravamento dos desequilíbrios estruturais, gerando uma contínua pressão para as saídas (Castles e Wise, 2008). E é ainda certo que as actuais políticas dos países receptores tendem a desviar-se de um foco no desenvolvimento para um outro de tipo securitário (CE, 2015). Ainda assim, a única solução realista para muitos dos actuais movimentos migratórios a longo prazo parece ser apenas uma redução da desigualdade de rendimentos a nível mundial. A continuação de desníveis chocantes na riqueza e no bem-estar continuarão a gerar migrações, como sempre sucedeu no passado.

Em terceiro lugar, tem existido uma reflexão pouco sistemática sobre os impactos económicos que a imigração tem trazido aos países receptores mais desenvolvidos – o Norte global – ou, num sentido mais amplo, a forma como a imigração tem afectado o seu próprio desenvolvimento. É certo que existe numerosa pesquisa sobre os impactos sociais, políticos, geográficos e culturais da imigração nos países receptores (ver, por exemplo, Peninx et al., 2006; Brettell e Hollifield, 2014; King e Lulle, 2016). Há muitos estudos sobre os impactos na coesão social, integração, mobilidade social, segunda geração, direitos de cidadania, identidade e padrões residenciais, por exemplo. Em contrapartida, o estudo dos impactos económicos da imigração parece mais escasso e disperso. Há pesquisa sobre temas específicos, como os efeitos no nível de emprego e salários, mas pouca pesquisa compreensiva sobre o tema – pelo menos por comparação com a investigação que se foca

no desenvolvimento dos países mais pobres. Em certo sentido, é como se a discussão sobre os impactos da imigração no Norte global estivesse dominada por sociólogos, cientistas políticos, geógrafos e antropólogos, deixando pouco espaço para a intervenção dos economistas.

Por estas razões, e como referimos acima, não surpreende que a maior parte da reflexão sobre o nexo entre migrações e desenvolvimento tenha incidido, até hoje, nos impactos que as saídas têm nos países emissores. Em termos concretos, e observando os temas que têm sido examinados, tem existido numerosa pesquisa empírica e teorização sobre os impactos das saídas migratórias sobre os recursos humanos qualificados (argumentando-se sobre as perdas – o brain drain – ou os ganhos, neste último caso através dos regressos e da ligação com as diásporas), o papel das transferências financeiras (remessas financeiras), os efeitos sobre a modernização (remessas sociais) e as desigualdades sociais, entre outros aspectos.

Recuperando a síntese efectuada por Haas (2010), a pesquisa nesta área tem apresentado vários ciclos contrastantes. Começou por existir um período marcado por algum optimismo, nos anos 50 e 60 do século XX, dominado pelas teorias do desenvolvimento. Mais tarde passou-se para uma fase maioritariamente pessimista, nos anos 70 e 80, com predomínio das teorias neo-marxistas, onde se vincaram os impactos negativos da emigração. Seguiu-se uma nova fase maioritariamente optimista, nos anos 90 e início do novo século, próxima das doutrinas neo-liberais, quando se transformaram os migrantes em “agentes de desenvolvimento” e se exaltaram as virtudes das diásporas. Foi nesta fase que várias agências e entidades internacionais, como o Banco Mundial, se tornaram mais interventivas, focando largamente o papel das remessas. Finalmente, sucedeu uma fase mais neutra, onde os impactos negativos ou positivos das saídas obrigam a pesquisas empíricas, não permitindo pressupostos ou deduções teóricas a priori. Hoje, a crença nos efeitos virtuosos da migração sobre o desenvolvimento é muito mais moderada do que na viragem do século (Skeldon, 2008).

Mas a noção de desenvolvimento tem sido desafiada recentemente, ultrapassando a noção estritamente económica do conceito e a vertente de desenvolvimento humano divulgada pelas Nações Unidas. A introdução dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) pelas Nações Unidas em 2015, através do lançamento da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, tende a alargar ainda mais o conceito³. Estão agora em causa metas que afectam várias dimensões do desenvolvimento, a nível social, económico e ambiental, e que se podem aplicar tanto a países desenvolvidos, como a países em vias de desenvolvimento ou pouco desenvolvidos. O combate à pobreza e à fome, a saúde e o bem-estar, a igualdade de género, a qualidade da água, a sustentabilidade energética, o trabalho decente, a redução das desigualdades, as cidades sustentáveis, a produção e o consumo responsáveis, a acção climática, as parcerias globais – são alguns dos objectivos que foram agora traçados e que obrigam a redefinir os modelos antigos de desenvolvimento, articulando os países do mundo em propósitos comuns. Desta forma, o desenvolvimento de uns deixa de estar desligado do desenvolvimento de outros, como sucedia no passado.

No âmbito da redução das desigualdades, a regulação das migrações passa mesmo a figurar entre os objectivos do desenvolvimento. Uma das metas do Objectivo de Desenvolvimento Sustentável 10, intitulado “Reduzir as desigualdades”, é a seguinte: “Facilitar a migração e a mobilidade das pessoas de forma ordenada, segura, regular e responsável, inclusive através da implementação de políticas de migração planeadas e bem geridas⁴”. Neste sentido, podemos argumentar que o estudo do nexo entre migrações e desenvolvimento fica de novo por fazer, ao obrigar a uma reflexão mais ampla do que aquela que foi feita no passado.

3. PRINCIPAIS IMPACTOS DA IMIGRAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES DE DESTINO

Quais os impactos que as migrações têm tido sobre o desenvolvimento dos países receptores mais ricos, o Norte global? Como vimos na secção anterior, grande parte da numerosa pesquisa que tem sido produzida sobre migrações e desenvolvimento foca apenas as migrações Sul-Norte e os impactos nos países de origem. Quando se analisam os impactos nos países de destino do Norte, observam-se sobretudo as consequências a nível social, político, geográfico ou cultural. Os muitos estudos disponíveis sobre integração de imigrantes, segunda geração, identidade cultural ou padrões residenciais, entre outros aspectos, observando os trajectos de imigrantes provenientes de África, Ásia ou América Latina, rumo à Europa, América do Norte ou Austrália, ilustram bem aquela realidade (Penninx et al., 2006; King e Lulle, 2016). Em contrapartida, são mais escassos e dispersos os estudos sobre os impactos económicos desta migração – que iremos rever nesta secção.

São também relativamente escassos os estudos que se dedicam aos impactos de outros movimentos migratórios ocorridos no Norte, designadamente as migrações Norte-Norte e Norte-Sul. Cabem, neste âmbito, muitos fluxos com escassa visibilidade na investigação académica – e na opinião pública –, como as deslocações de expatriados no âmbito das actividades das empresas multinacionais, os intercâmbios de trabalhadores qualificados independentes entre países ricos, os movimentos relacionados com a cooperação para o desenvolvimento, ou a emigração de tipo tradicional dos países europeus economicamente mais débeis para outros mais ricos. Estes últimos ganharam, porém, notoriedade quando aumentaram os fluxos de países da Europa do Leste para outros países da União Europeia, na sequência do alargamento de 2004, e a emigração de países da Europa do Sul na sequência das crises financeiras após 2011.

Dada a impossibilidade de desenhar, no contexto deste artigo, um estado da arte exaustivo sobre toda a investigação disponível sobre os impactos das migrações nos paí-

³ <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>, acessado a 7 de Agosto de 2018.

⁴ <https://www.unric.org/pt/ods-link-menu/31979-objetivo-10-reducao-das-desigualdades>, acessado em 10 de Agosto de 2018.

ses de destino, iremos apenas proceder, nos próximos parágrafos, a uma breve revisão de alguns contributos acerca dos impactos económicos da imigração, em particular a proveniente do Sul global, nos países do Norte. Apesar da multidireccionalidade dos fluxos que envolvem os países do Norte – que recebem e enviam migrantes de e para muitos outros contextos – e do carácter multidimensional da noção de desenvolvimento, reforçado com o lançamento da Agenda 2030, acreditamos que é sobretudo a divulgação da investigação sobre o impacto económico da imigração proveniente do Sul no Norte global que está em falta e que tem impedido uma reflexão mais consequente a este nível.

3.1. Impactos sobre o crescimento económico

A primeira linha de investigação, mais abrangente, refere-se ao impacto da imigração sobre o crescimento económico e rendimento global dos países mais ricos. Os seus resultados não são convergentes, mas apontam habitualmente para consequências positivas, geralmente de baixa intensidade e sobretudo a médio e longo prazo. Um estudo muito recente, elaborado por d'Albis, Boubtane e Coulibaly (2018), procurou avaliar os efeitos económicos da imigração – e dos fluxos de refugiados – em vários países da Europa entre⁵ 1985 e 2015. As principais variáveis observadas foram o PIB per capita, a taxa de desemprego e o saldo das finanças públicas. As migrações foram medidas através do saldo migratório e do número de requerentes de asilo. As conclusões apontam claramente para um efeito positivo da imigração. O crescimento do PIB per capita, por exemplo, pode chegar a +0,32% dois anos após a chegada dos imigrantes⁶.

⁵ Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Islândia, Itália, Países Baixos, Noruega, Espanha, Suécia, Portugal e Reino Unido.

⁶ Escrevem os autores: "As nossas estimativas indicam que estes choques [fluxo de requerentes de asilo e fluxo líquido de migrantes] têm efeitos positivos nas economias europeias: aumentam significativamente o PIB per capita, reduzem o desemprego e melhoram o equilíbrio das finanças públicas (...). O efeito de um choque no fluxo líquido de migrantes é positivo a partir do ano desse choque e permanece significativo por pelo

Um outro artigo recente, de Sanderson (2016), calcula o efeito da imigração a nível global, comparando os ganhos do rendimento médio per capita no Norte e no Sul global durante o período 1970-2005. Segundo o autor, trata-se da primeira análise comparativa sistemática entre os impactos da imigração a Norte e a Sul. O estudo conclui que os efeitos da imigração são sempre positivos, mas são maiores nos países receptores do Norte: "nos países do Norte global, um crescimento de 1% na imigração está associado com ganhos de rendimento de aproximadamente 2,5%, em média, enquanto no Sul global o mesmo crescimento da imigração resulta em ganhos de crescimento variando entre 0,3% e 1%" (Sanderson, 2016: 285). Por essa razão, o autor argumenta que as migrações têm aumentado, mais do que diminuído, as desigualdades de rendimento mundiais. Apesar de este estudo não medir os impactos resultantes da emigração nos países do Sul (por exemplo, os fluxos de remessas), ilustra bem os potenciais desequilíbrios que resultam das migrações – um tema que, como referimos na secção anterior, é há muito destacado por autores nesta área (Castles e Wise, 2008).

Outros estudos apontam para os impactos positivos da imigração, sobretudo nos países do Norte. Por exemplo, Bove e Elia (2017), com dados para mais de uma centena de países, durante 1960-2010, concluíram que a imigração e a diversidade cultural daí resultante é benéfica para a economia dos países de destino. Boubtane, Dumont e Rault (2016), num estudo que incidiu sobre 22 países da OCDE durante 1986-2006, revelaram um impacto positivo do capital humano dos migrantes no PIB per capita e um efeito positivo da imigração sobre o PIB por trabalhador. Ortega e Peri (2014), ao examinarem os efeitos comparados da abertura à imigração e ao comércio, concluíram que a imigração causa um efeito positivo sobre o rendimento per capita no longo prazo, não se passando o mesmo com o comércio. Sanderson (2013), num outro estudo que envolveu mais de uma centena de países no período 1965-2005, detectou um aumento

menos 2 anos. Um fluxo de requerentes de asilo demora mais tempo a afectar significativamente a economia (...)" (d'Albis *et al.*, 2018: 3).

do PIB e melhoria das condições de vida nos países de destino no longo prazo. Ager e Brückner (2013), com referência à imigração para os EUA no período 1870-1920, revelaram que a diversidade cultural (sem a polarização resultante da discriminação racial) explicou um maior crescimento da economia.

Um outro estudo muito recente, incidindo apenas sobre o caso português, voltou a concluir por um impacto económico positivo da imigração (Lopes *et al.*, 2018)⁷. A premissa adoptada foi a que os imigrantes (neste caso, cidadãos estrangeiros residentes no país) apresentam padrões de consumo diferentes dos nativos (neste caso, portugueses). Quando se consideram variações do consumo equivalentes, os primeiros orientam o seu consumo para bens com maior valor acrescentado e menor recurso a importações; e, por os seus rendimentos serem menores, a sua taxa de poupança é mais baixa. O resultado é que o impacto económico positivo da imigração pode atingir 0,5% do PIB.

3.2. Impactos sobre o mercado de trabalho

A segunda linha de investigação, a mais abundante em termos quantitativos, é acerca do impacto da imigração nos mercados de trabalho. Neste aspecto, o primeiro assunto que tem sido averiguado são os níveis de participação laboral dos imigrantes. Antes de mais, eles estão em geral sobre-representados nas idades adultas jovens, aquelas onde a ligação ao mercado de trabalho tende a ser maior. Tal decorre dos efeitos de selecção a que os imigrantes são sujeitos na origem e da própria natureza do processo migratório, que configura um investimento em capital humano que carece de um longo período de retorno (Chiswick, 2000; Peixoto, 2004). Naturalmente, a excepção são os fluxos de migração forçada, que se podem dispersar por todas as idades, e fluxos específicos, como os de reformados. Para além da sobre-representação em idades adultas jovens, os imigrantes tendem a

apresentar uma elevada propensão para exercer uma actividade económica, isto é, elevadas taxas de actividade (OCDE, 2017). Esse facto sucede mais no efectivo masculino do que no feminino, e mais em migrantes económicos do que em refugiados, mas os seus valores são habitualmente próximos dos dos nativos.

Em resultado, a imigração oferece volumes adicionais de trabalho muito significativos aos países de destino, quer pela sua dimensão quantitativa, quer pela sua maior propensão à actividade. Por isso, fornece uma base indispensável ao crescimento económico, ao viabilizar e enriquecer vários segmentos do mercado. Face às perspectivas demográficas actuais, que dão como certo o declínio e envelhecimento futuro das populações dos países mais ricos, com uma forte diminuição da população em idade de trabalhar (Peixoto *et al.*, 2017), o contributo positivo da imigração só pode vir a aumentar. É certo que algumas projecções do mercado de trabalho futuro passam por um impacto tecnológico crescente, incluindo o que resulta do avanço da inteligência artificial, pelo que as necessidades de trabalho poderão diminuir substancialmente, tornando redundante muito do emprego actual (Ford, 2015). Ainda assim, perspectivas mais moderadas sugerem que a substituição de homens por máquinas não irá suceder de modo radical, pelo que a necessidade de trabalho irá permanecer, tanto em tarefas mais como menos qualificadas.

Ainda no âmbito do mercado de trabalho, o assunto que tem sido mais estudado e suscitado menos consenso é o impacto da imigração sobre os níveis de emprego e salários, tomando em consideração os demais participantes no mercado. O principal debate é o da existência de complementaridade ou, em alternativa, substituição e concorrência entre trabalhadores imigrantes e nativos. Os estudos disponíveis não são conclusivos – embora concordem no facto de que os efeitos são, em geral, fracos. Alguns autores referem que os efeitos da imigração nos níveis de emprego dos nativos podem ser negativos, mesmo quando se introduzem medidas restritivas e proteccionistas (Angrist e Kugler, 2003; Edo, 2015; Borjas, 2017). Outros indicam que os efeitos tendem a ser neutros ou positivos, tanto em situações de expansão como de crise económica (Carras-

⁷ <https://www.dinheirovivo.pt/economia/mais-imigracao-da-05-a-ganhar-ao-pib-portugues/>, acesso em 7 de Agosto de 2018.

co *et al.*, 2008; Dustmann *et al.*, 2008; Fromentin *et al.*, 2017). Muitas das divergências encontradas explicam-se por questões técnicas, devido à dificuldade em discernir os efeitos de diferentes variáveis (Dustmann *et al.*, 2016). Outras resultam da variedade dos contextos, porque diferentes tipos de fluxos, com perfis de qualificação distintos, podem ter impactos diferentes. Ainda assim, parecem prevalecer situações de complementaridade e não de concorrência, pelo menos no médio e longo prazo. Nestes casos, o emprego dos nativos não é afectado com a imigração (podendo mesmo aumentar) e os salários dos nativos podem subir (existindo mobilidade ascendente, com passagem a trabalhos mais qualificados).

A explicação de um efeito positivo deste tipo é simples. Como têm argumentado vários autores, a ideia comum que os imigrantes “tiram” emprego aos nativos é simplista, porque pressupõe um volume de emprego fixo (não dinâmico) e ausência de segmentação (Ferreira *et al.*, 2004). De facto, a entrada dos imigrantes cria condições para a expansão das actividades e, em consequência, da economia, gerando frequentemente um efeito multiplicador sobre o emprego. Mais, os imigrantes permitem não apenas satisfazer as necessidades de produção, permitindo um maior crescimento económico, como muitas vezes levam a aumentos de produtividade significativos, uma vez que muitos são sobre-qualificados para as tarefas que desempenham. A existência de segmentação leva, por sua vez, a um benefício para os trabalhadores nativos. Noutros termos, “a hipótese do dumping salarial pressupõe que o mercado de trabalho é homogéneo”, o que não é normalmente o caso (*id.*, *ibid.*: 51).

Neste aspecto, deve ser lembrado que a inserção dos imigrantes no mercado de trabalho ocorre de forma segmentada. Desde que foram divulgadas as teorias sobre a segmentação do mercado de trabalho, ou mercado de trabalho dual, sabe-se que a maior parte dos imigrantes ocupa os segmentos secundários, os mais desprivilegiados e desprotegidos, embora uma proporção significativa se dirija para o segmento primário e enclaves étnicos, ou constitua minorias intermediárias (Portes, 1995 e 1999). À medida que se tornou estrutural a tendência para um aumento da flexi-

bilidade das relações laborais, também se notou a sobre-representação dos imigrantes nos segmentos mais precários (Phizacklea, 2005; Peixoto, 2008). Numa palavra, os numerosos contingentes de imigrantes nos mercados de trabalho dos países desenvolvidos têm permitido sustentar algumas actividades económicas que não são desejadas pelos nativos.

Segundo quase todas as pesquisas, os impactos negativos da imigração sobre o emprego e os salários ocorrem sobretudo em indivíduos com o mesmo nível de qualificação ou ocupando o mesmo tipo de tarefas – normalmente trabalhos pouco qualificados. Em contrapartida, os níveis de emprego e os salários dos trabalhadores mais qualificados – ou ocupando outro tipo de tarefas – frequentemente aumentam. Uma vez que nativos e imigrantes são muitas vezes “substitutos imperfeitos”, a maioria dos impactos negativos ocorre apenas com trabalhadores nativos pouco qualificados e com outros imigrantes. Não surpreende, neste aspecto, que algumas das reacções mais negativas à imigração nos países mais desenvolvidos na actualidade surjam de camadas sociais vulneráveis, designadamente trabalhadores de sectores produtivos em risco, trabalhadores pobres e desempregados (Bauman, 2016). Como provam os estudos disponíveis, são também estes os grupos populacionais que mais têm alimentado os sectores e a retórica anti-imigração.

Quando se consideram as condições de inserção dos imigrantes no mercado de trabalho, num ponto quase todos os estudos estão de acordo: as suas desvantagens são estruturais, tanto no geral como quando se consideram níveis idênticos de qualificação (OCDE, 2007 a 2014). Muito mais do que os nativos, os imigrantes estão sujeitos a uma maior flexibilidade e precariedade laboral (contratos temporários, trabalho sazonal, horários atípicos, economia informal), desqualificação laboral (exercício de tarefas que exigem um nível inferior de qualificações ao que detêm) e desemprego. A sua exposição a situações de recessão e crise económica é muito superior à dos nativos, como se verificou no período posterior às crises económica e financeira de 2008 e 2011. Existem, porém, excepções pontuais à regra da desvantagem: imigrantes provenientes de outros países do Norte, exercendo tarefas in-

dependentes ou no âmbito de empresas transnacionais, podem ter condições de trabalho muito vantajosas, quando comparados com os nacionais (Peixoto, 2008).

Uma outra questão tem sido examinada, ainda no âmbito dos estudos sobre o mercado de trabalho. Embora os imigrantes satisfaçam a procura de trabalho (necessidades de recrutamento) por parte dos empregadores, o aumento da oferta de trabalho barato pode também gerar uma procura de trabalho específica (Dustmann *et al.*, 2008). De facto, por um lado, a imigração permite colmatar situações de escassez de trabalho e/ou qualificações. A falta de disponibilidade da mão-de-obra local pode ter a ver com escassez absoluta ou com problemas motivacionais, explicados pela teoria da segmentação. Nestes casos, a procura de trabalho é superior à oferta existente localmente, o que leva a importar mão-de-obra. Isto é, a sua entrada é indispensável para realizar actividades que, de outra forma, não seriam realizadas e para permitir o crescimento económico.

Mas, por outro lado, como referem Dustmann *et al.* (2008), a imigração pouco qualificada (ou a que irá ocupar postos de trabalho pouco qualificados, uma vez que a desqualificação é frequente) pode implicar um desvio das actividades económicas para um reforço das mais intensivas em trabalho, de modo a aproveitar a maior disponibilidade de trabalho barato. No mesmo sentido, a imigração pode viabilizar actividades económicas que resistem à modernização (não incorporando mudanças organizacionais ou tecnológicas como meio gerador de aumentos de produtividade) ou que dificilmente se podem modernizar (como, por exemplo, o trabalho doméstico e o *caring*). Em todos estes casos, o baixo custo do trabalho é o meio principal encontrado pelos empregadores para a maximização da produção. Segundo os autores, a imigração tem permitido a abundância de trabalho barato e evitado o recurso a reformas económicas e do mercado de trabalho – situação que tem caracterizado países como os da Europa do Sul. Nestes contextos, o aumento de produtividade é escasso, mantendo-se sectores protegidos e regulados lado a lado com sectores muito flexibilizados e precários.

Sabe-se ainda que as alternativas à imigração, para aumentar a produção, são várias

(Abreu e Peixoto, 2009). Do lado do trabalho, contam-se o aumento da população (através da subida da fecundidade), o aumento da taxa de actividade e o aumento do tempo de trabalho. Do lado do capital, surgem as inovações tecnológicas e organizacionais e, em geral, a substituição do trabalho pelo capital. Na actualidade, são sobretudo as inovações tecnológicas que são significativas. Em consequência, existe uma reconfiguração profunda do tecido económico, com alterações da estrutura sectorial, variações da produtividade, recomposição das profissões e, em alguns casos, substituição total do trabalho por máquinas. A evolução da inteligência artificial, em particular, oferece perspectivas de mudança que não podem ser totalmente antecipadas. As necessidades de trabalho estão a mudar, podendo talvez diminuir significativamente, bem como o perfil de qualificações, provavelmente no sentido de um aumento generalizado da procura de trabalhadores qualificados. O recurso à imigração poderá vir a mudar no futuro, tanto no que se refere ao número de imigrantes necessários, como ao seu perfil de qualificação.

Deve ser tido ainda em conta que o recurso à imigração pode também ser substituído pela deslocalização da produção. Apesar de a imigração ter sido vital para o fortalecimento do capitalismo, por permitir o recrutamento de trabalho barato a nível mundial, a mobilidade do capital é também intensa, podendo substituir a mobilidade do trabalho (Sassen, 1988). Como vimos acima, o maior crescimento económico de países menos desenvolvidos não tem implicado, pelo menos no curto e médio prazo, uma desaceleração da migração, mas pode vir a causá-la no longo prazo. Alguns autores têm argumentado que o comércio livre e o desenvolvimento tecnológico, designadamente o que se refere a meios de transporte e comunicação, têm levado a uma deslocalização cada vez maior das actividades menos qualificadas – e, em alguns casos, também das qualificadas. Por esse motivo, as necessidades de trabalho imigrante pouco qualificado nos países mais ricos têm diminuído – com algumas excepções, como sucede no trabalho doméstico –, enquanto aumentam as necessidades de trabalho qualificado. O resultado são restrições crescentes à imigração indiferenciada e uma procura activa de imigrantes qualificados (Peters, 2007).

3.3. Impactos fiscais e outros

A terceira linha principal de investigação acerca dos efeitos da imigração nos países de destino é acerca dos impactos fiscais, no que se refere às finanças públicas, em geral, e às contas da segurança social, em particular. Neste caso, o acordo é generalizado: o impacto da imigração nos países de destino é habitualmente pouco significativo. Quando é positivo, este facto decorre do elevado grau de actividade económica e de uma estrutura etária relativamente jovem dos imigrantes. Mesmo quando as suas contribuições fiscais são escassas, por auferirem baixos rendimentos, o acesso a benefícios sociais é também limitado, sobretudo por estarem habitualmente longe da idade da reforma. Quando é negativo, os baixos rendimentos e prestações sociais a que têm acesso explicam porque o seu peso nas finanças públicas é reduzido.

Ainda assim, os estudos encontram algumas especificações importantes. De acordo com a OCDE (2013), os principais factores que explicam os impactos fiscais são o tipo de imigração e a estrutura demográfica dos imigrantes. Quando os fluxos são compostos por migrantes económicos em idade adulta, o seu peso sobre as contas do Estado tende a ser positivo. Quando envolvem refugiados e famílias, as contribuições tendem a ser menores e os benefícios maiores. A origem dos imigrantes pode ser também um factor diferenciador: como demonstram estudos efectuados para o Reino Unido, o impacto da imigração proveniente de outros países europeus – designadamente a que ocorre no regime de livre circulação – é mais positivo do que a que provém de outras fontes (Dustmann e Frattini, 2014).

A observação aprofundada do impacto da imigração na segurança social ilustra as tendências existentes. Um estudo efectuado em Portugal (Peixoto *et al.*, 2011), por exemplo, concluiu pela existência de contribuições sempre superiores às prestações sociais por parte dos estrangeiros residentes, entre 2002 e 2010. Apesar de as contribuições serem diminutas, devido aos baixos rendimentos auferidos e à incorporação frequente em tarefas de natureza informal, as prestações recebidas eram ainda mais escassas: os apoios à doença e maternidade eram raros, as compensações

pelo desemprego diminutas e as pensões de velhice quase não existiam. Deve ser lembrado, a este respeito, que muitos imigrantes não têm acesso imediato a benefícios, por não estarem em situação regular ou por não terem tempo suficiente de contribuição. Para além disso, a reacção a situações recessivas, como ocorreu após a crise financeira de 2011, pode passar pelo retorno ou por uma nova emigração. Finalmente, deve recordar-se que a maior pressão actual sobre as finanças públicas está ligada ao envelhecimento acentuado da população – processo que só a longo prazo poderá afectar os imigrantes.

Para além das linhas de investigação revistas, outras se têm dedicado ao tema do impacto económico da imigração. Uma corrente muito fértil tem investigado o empreendedorismo imigrante. Tem sido destacada a propensão significativa dos imigrantes para a criação de empresas próprias, como forma de rentabilizar alguns dos recursos (pessoais ou colectivos) de que dispõem, aproveitar oportunidades de negócio internacional ou criar perspectivas de mobilidade social ascendente (mais difíceis por outra via) (Oliveira e Rath, 2008, entre outros). O resultado são contribuições acrescidas para a economia dos países de destino (e de origem), sob a forma de mais produção, mais emprego, mais inovação e maior variedade da oferta de serviços, ligados ou não aos grupos étnicos de origem. Também no caso do comércio internacional têm sido frequentemente destacados os ganhos das balanças comerciais permitidos pela imigração, em parte (mas não apenas) resultantes das actividades empresariais dos imigrantes (Faustino *et al.*, 2009, entre outros).

Em síntese, e da investigação exposta anteriormente, tem resultado a ideia de que os impactos económicos da imigração nos países de destino, em particular no que se refere aos fluxos dirigidos dos países menos desenvolvidos do Sul para os mais ricos do Norte, têm sido genericamente positivos. Apesar disso, os efeitos concretos dependem de contextos específicos e afectam grupos sociais distintos, pelo que as generalizações não são prudentes. O tipo de economia receptora, o grau de regulação do mercado de trabalho, a natureza do Estado de Bem-Estar, as políticas de imigração em vigor, o perfil de qualificação dos

imigrantes, a proporção de migrantes económicos e outros (incluindo refugiados), a estrutura demográfica dos imigrantes – provocam efeitos muito diversos. Os ganhos ou perdas podem também ser socialmente desiguais. Nem todos os cidadãos dos países de destino poderão beneficiar ou ser prejudicados do mesmo modo, como nem todos os imigrantes se integram com a mesma facilidade. Mas um estudo de Aubry, Burzyński e Docquier (2016) acerca dos países da OCDE em 2010 revelou que, ainda assim, os fluxos de imigração foram benéficos para 69% da população não-migrante da OCDE e para 83% da população não-migrante dos 22 países mais ricos da OCDE.

3.4. Impactos sociais e políticos

Uma noção mais ampla de desenvolvimento exige, ainda, que se liguem as variáveis económicas a outras variáveis. Neste aspecto, deve ser tido em conta que os países de destino do Norte enfrentam, hoje, elevados graus de incerteza (Beck, 1992, entre outros). A reacção face à imigração tem variado, mas apresenta níveis crescentes de adversidade (Bauman, 2016). Os receios de competição pelo emprego e pelos benefícios do Estado de Bem-Estar têm andado a par da insegurança e do medo do terrorismo. As doutrinas políticas xenófobas e as políticas nacionalistas têm alastrado rapidamente nos países mais ricos. Não é este o lugar de discutir o grau de razoabilidade e plausibilidade destes receios. Mas, mesmo que a investigação dê como infundadas muitas das actuais atitudes, elas marcam as sociedades do Norte nas primeiras décadas do século XXI e devem ser levadas em conta no desenho de políticas. Ainda que se admita que a incorporação de imigrantes é economicamente positiva, a sua inserção social e política obriga a uma reflexão ponderada e a políticas moderadas.

Finalmente, a consideração dos novos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, no âmbito da Agenda 2030, obriga a algumas considerações adicionais. Algumas novas discussões sobre o velhonexo entre migrações e desenvolvimento devem assim ser estabelecidas, quando consideramos o desenvolvimento mundial, em geral, e o dos países receptores,

em particular. A vertente do combate à pobreza e à fome traz alguma coisa de novo: a melhoria das condições materiais de vida é um dos principais componentes das decisões individuais dos migrantes. A criação de condições políticas que permitam melhorar o nível de vida a Sul é uma condição essencial para o desenvolvimento mundial e dos países receptores. A necessidade de criar mecanismos que levem a um trabalho decente introduz também novidades significativas. As políticas de integração de migrantes nos países de destino, que evitem a exploração e a marginalização e promovam a mobilidade profissional ascendente, passam a ser recomendáveis neste domínio. O mesmo sucede com a criação de condições que impeçam a exportação de capital para exploração de mão de obra nos países do Sul. O mais relevante, no contexto deste artigo, é que a obrigação de melhorar os canais legais de migração, no corredor Sul-Norte e em outros, passa a ser explícita. E a importância de estabelecer parcerias globais para promover o desenvolvimento sustentável obriga a que as migrações internacionais sejam encaradas como um assunto multilateral, que interessa a todas as nações envolvidas e só pode ser regulado em conjunto, ao invés de se limitar ao arbítrio das políticas nacionais.

4. AS MIGRAÇÕES E O FUTURO DAS ECONOMIAS EUROPEIAS

Os possíveis impactos da imigração sobre o futuro das economias europeias foram examinados recentemente, num estudo sobre migrações e sustentabilidade demográfica em Portugal (Peixoto *et al.*, 2017). Este estudo partiu do conceito de “migrações de substituição”, amplamente divulgado desde que as Nações Unidas o utilizaram em 2000 (ONU, 2000). O conceito baseia-se num cálculo relativamente simples: tendo em conta os baixos níveis de fecundidade existentes nas sociedades mais desenvolvidas, tanto na actualidade como no futuro previsível, e a tendência resultante de declínio e envelhecimento, qual é o valor do saldo migratório necessário para se recuperarem alguns equilíbrios – designadamente a manutenção da população total, da população em idade activa e do índice de sustentabilidade potencial (relação entre a população em idade activa e os idosos). Uma

vez que a fecundidade se afigura incapaz de atingir o nível de “substituição de gerações”, pode ser admitido um nível de “migrações de substituição” que a compense. Os resultados deste cálculo, no estudo original da ONU, revelaram que os níveis de imigração – em termos líquidos – necessários para manter aqueles índices demográficos seriam consideráveis. Se, para manter a população total, não seriam necessários valores de imigração muito superiores aos do passado recente, para manter a população em idade activa os valores seriam já muito elevados e, para estabilizar o nível de envelhecimento, atingiriam valores inverosímeis.

O conceito tem sido sujeito a vários desenvolvimentos e muitas críticas (cf. Peixoto *et al.*, 2017). De um conjunto limitado de países constantes no primeiro estudo da ONU, ele alargou-se a muitos outros países do mundo. Do ponto de vista metodológico, foram ensaiados alguns alargamentos das variáveis em análise, como foi o caso da população activa (incluindo níveis de participação laboral), produtividade e crescimento económico. As críticas têm sido muitas, passando muitas vezes pelo simplismo do exercício e pela inverosimilhança dos resultados. Algumas das críticas têm esquecido, porém, o facto que as próprias Nações Unidas consideravam o cálculo como um exercício, não necessariamente traduzível em políticas, e que alguns dos valores atingidos foram considerados irrealistas. Uma das principais mensagens que se poderão retirar deste estudo é a de que o processo de envelhecimento é irreversível e que, para se conseguir uma efectiva adaptação das sociedades à nova realidade, a imigração está longe de se poder considerar como um recurso suficiente – um argumento sobre o qual quase todos os autores estão de acordo.

No estudo recente mencionado acima (Peixoto *et al.*, 2017) foram ensaiadas outras inovações metodológicas. Em primeiro lugar, o estudo procurou actualizar a informação disponível, calculando as migrações de substituição necessárias para reequilibrar a demografia portuguesa. Tendo em conta que Portugal conta, entre os seus problemas, com uma conjugação de um saldo natural negativo, resultante de um dos índices sintéticos de fecundidade mais bai-

xos da Europa, e de um saldo migratório reduzido ou, circunstancialmente, negativo, como sucedeu no período que se seguiu à crise financeira de 2011, tal exercício é particularmente relevante. Em segundo lugar, e de forma inovadora em relação à bibliografia existente, o estudo procurou alargar este exercício para o conjunto de trabalhadores de que a economia portuguesa necessitará no futuro, no total e por qualificações. Para tal, foram comparados: (a) os níveis de população activa esperados no futuro na ausência de migrações, no total e por qualificações, aplicando taxas de escolarização, emprego e desemprego aos efectivos demográficos esperados; e (b) as necessidades de recursos humanos por parte da economia, no total e por qualificações, aplicando níveis esperados de produtividade e alterações possíveis da estrutura sectorial. Face ao défice demográfico esperado, o resultado desta comparação é o saldo migratório necessário para satisfazer as necessidades de trabalho da economia, total e por qualificação. Em terceiro lugar, e ainda de forma inovadora, foi ampliado o exercício para avaliar os impactos nas finanças públicas, em particular no que se refere ao sistema de pensões de velhice. Neste último aspecto, foram comparados os impactos esperados da população sem migrações, com os que decorrem da existência de migrações de substituição.

Os resultados obtidos confirmam o que foi estabelecido em estudos anteriores e alargam-nos para outras áreas. Antes de mais, mantém-se a necessidade prospectiva de assegurar um saldo migratório positivo para garantir a manutenção de alguns equilíbrios demográficos. Tal como no caso europeu mais geral, a manutenção da população total exige níveis de imigração realistas (semelhantes aos recentes), a manutenção da população em idade activa exige níveis significativamente mais altos (superiores aos saldos migratórios mais altos das décadas recentes) e a manutenção do nível de envelhecimento afigura-se inverosímil. Num país cujo maior risco não é o excesso de imigração, mas o de emigração, estes dados são importantes: a sustentabilidade demográfica de Portugal obriga a moderar a emigração e a garantir uma imigração sustentada, para além de outras medidas políticas.

No que se refere aos recursos humanos necessários à economia portuguesa, conclui-se que a evolução demográfica sem migrações se manifesta incapaz de garantir os níveis mínimos de emprego. Na ausência de migrações, a população portuguesa futura não conseguirá responder às necessidades da economia, tanto no total como em todos os níveis de qualificação. Neste último aspecto, o perfil mais deficitário será o dos altamente qualificados, isto é, população com ensino superior. Segue-se o dos trabalhadores pouco qualificados, isto é, população com níveis de escolaridade até ao ensino básico. Apenas o nível intermédio de qualificações, correspondente ao ensino secundário, parece estar quase garantido pela evolução demográfica sem migrações. Por outras palavras, irá existir escassez futura de trabalhadores em Portugal. Tendo em conta as condicionantes admitidas acima, a imigração poderá consistir numa das soluções mais óbvias para estes défices. O aumento de produtividade a um nível superior ao esperado, decorrente de maior intensificação tecnológica e, em particular, da inteligência artificial, poderá substituir algumas das necessidades – mas o cenário de evolução de produtividade admitido neste estudo foi relativamente optimista e muitas das previsões actuais de incorporação tecnológica poderão revelar-se infundadas.

Finalmente, no que se refere às finanças públicas, também a entrada de imigrantes – ou, em rigor, um saldo migratório positivo – se revela benéfica. A comparação do cenário de evolução da população sem migrações com o cenário decorrente das migrações de substituição indica que a segunda situação é financeiramente mais favorável. Isto é, no longo prazo, a entrada de imigrantes beneficia, em termos agregados, as finanças públicas portuguesas, neste caso o sistema de pensões de velhice.

Uma vez que a observação da realidade migratória obriga a distinguir entradas (imigração) de saídas (emigração), conclui-se que as maiores ameaças para o desenvolvimento da economia portuguesa resultam da falta de imigrantes e do seu simétrico, o excesso de emigrantes – por outras palavras, de um saldo migratório escasso ou negativo, sem prejuízo de outras mudanças que se revelem também necessárias.

5. CONCLUSÃO

O principal objectivo deste texto foi avaliar o impacto da imigração sobre o desenvolvimento dos países receptores do Norte global, oferecendo assim uma nova perspectiva sobre este tema – habitualmente centrado nos impactos da emigração no desenvolvimento dos países emissores do Sul global. Para tal, foram revistos os contributos de vários estudos acerca dos impactos da imigração, no que se refere aos efeitos no crescimento económico, mercado de trabalho (emprego e salários) e finanças públicas, e acerca de alguns impactos sociais e políticos. Foi ainda equacionado em que medida uma nova definição do desenvolvimento, à luz dos novos princípios da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, pode implicar uma nova leitura da imigração nos países mais ricos. Finalmente, foi referido um estudo acerca da importância prospectiva da imigração, tendo em conta a actual desaceleração demográfica, as necessidades esperadas da economia e o regime de segurança social.

Os estudos sobre os impactos económicos da imigração apresentam resultados não concordantes, embora apontem, na sua maioria, para efeitos positivos. Quanto ao crescimento económico, os estudos indicam, em geral, um impacto positivo, medido pelo PIB per capita ou por outros indicadores. A maior quantidade de força de trabalho e o aumento do consumo agregado são duas das variáveis que permitem o crescimento. Quanto ao mercado de trabalho, os resultados não são uniformes. O incremento absoluto do volume de trabalho junta-se a uma elevada propensão à actividade para explicar um efeito geralmente positivo. Mas existem dúvidas quanto aos efeitos da imigração sobre o emprego e os salários dos outros participantes no mercado de trabalho, em particular nativos. Segundo alguns autores, os efeitos podem ser negativos, prejudicando o emprego e salários destes últimos. Segundo outros, os efeitos são neutros ou positivos, podendo mesmo ajudar à melhoria da sua situação. Na base deste último argumento está a noção de segmentação do mercado de trabalho, uma vez que os imigrantes tendem a ser mais complementares do que concorrentes dos nativos. Quanto aos efeitos fiscais, a evidência empírica difere em função do perfil dos migrantes e do contexto de recepção. Os

efeitos da imigração económica são, porém, em geral positivos. Finalmente, quanto aos impactos sociais e políticos, a evidência demonstra ser complexa. Não apenas existe desigualdade entre a população do país receptor, no que se refere aos beneficiários e perdedores com a imigração, como a incerteza crescente das opiniões públicas aumenta as reservas contra os fluxos migratórios e pode minar a coesão social.

Se equacionarmos as consequências de uma nova definição de desenvolvimento, decorrente da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, a necessidade de encarar de forma positiva a imigração, para o futuro dos países mais ricos, torna-se ainda mais premente. O objectivo de estabelecer maior equilíbrio de rendimentos a nível mundial, bem como a necessidade de construir parcerias globais, geram a obrigação de aceitar e regular a imigração, tendo em vista a melhoria das condições dos países receptores e emissores.

Um estudo prospectivo acerca da evolução comparada da demografia, economia e finanças públicas, procurando avaliar o papel das migrações, levou ainda a resultados positivos – embora apenas referentes à realidade portuguesa. A evolução esperada da demografia sem migrações, bem como a sua sujeição a taxas esperadas de escolarização e actividade, irá resultar num número determinado de activos, por nível de qualificação. A evolução esperada da economia, calculada através de alterações possíveis da produtividade e da estrutura sectorial, irá por sua vez levar a uma necessidade global de activos, por nível de qualificação. A comparação dos números permite concluir pela necessidade de migrantes para colmatar as insuficiências da demografia. A escassez ocorre, sobretudo, nos níveis mais qualificados da população activa, embora também se verifique nos menos qualificados. Apesar da dificuldade em estabelecer cenários de evolução, neste caso em relação a um leque muito vasto de variáveis – demografia, escolarização, emprego, produtividade e alterações sectoriais –, um exercício deste tipo é útil para preparar políticas futuras.

Em conclusão: a discussão recente sobre a imigração e as políticas de imigração nos países mais desenvolvidos, sobretudo a que

tem visibilidade nos meios de comunicação e é expressa pela opinião pública, tem estado muito centrada nos debates sobre os impactos sociais e políticos. Deste ponto de vista, são muitos os receios e as incertezas que existem em relação aos fluxos de imigração. O exame aprofundado dos seus impactos económicos leva, porém, a uma visão muito mais positiva desta realidade. Num tempo de apaixonadas e acaloradas discussões sobre os impactos da migração, os contributos da economia são bem-vindos, para que o desenho das políticas tenha por base a boa reflexão e não emoções passageiras.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Alexandre e João PEIXOTO (2009), “Demografia, mercado de trabalho e imigração de substituição: tendências, políticas e prospectiva no caso português”, *Análise Social*, Vol. 44, nº 193, pp. 719-746.
- AGER, Philipp e Markus BRÜCKNER (2013), “Cultural diversity and economic growth: Evidence from the US during the age of mass migration”, *European Economic Review*, Vol. 64, pp. 76–97.
- ANGRIST, Joshua D. e Adriana D. KUGLER (2003), “Protective or counter-productive? Labor market institutions and the effect of immigration on EU natives”, *The Economic Journal*, Vol. 113, nº 488, pp. F302-F331.
- AUBRY, Amandine; Michał BURZYŃSKI e Frédéric DOCQUIER (2016), “The welfare impact of global migration in OECD countries”, *Journal of International Economics*, Vol. 101, pp. 1-21.
- BAUMAN, Zygmunt (2016), *Strangers at Our Door*, Cambridge, Polity Press.
- BECK, Ulrich (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, London, Sage.
- BORJAS, George J. (2017), “The wage impact of the Marielitos: a reappraisal”, *ILR Review*, Vol. 70, nº 5.
- BOUBTANE, Ekrame; Jean-Christophe DUMONT e Christophe RAULT (2016), “Immigration and economic growth in the OECD countries 1986–2006”, *Oxford Economic Papers*, Vol. 68, nº 2, pp. 340–360.

- BOVE, Vincenzo e Leandro ELIA (2017), "Migration, diversity, and economic growth", *World Development*, Vol. 89, pp. 227-239.
- BRETTELL, Caroline B. e James F. HOLLIFIELD (eds.) (2014), *Migration Theory – Talking Across Disciplines*, 3rd ed., New York, Routledge.
- BRØNDEN, Birgitte Mossin (ed.) (2012), "Migration and development buzz? Rethinking the migration development nexus and policies", *International Migration*, Vol. 50, Nº 3, Special Issue.
- CARRASCO, Raquel; Juan F. JIMENO e A. CAROLINA ORTEGA (2008), "The effect of immigration on the labor market performance of native-born workers: some evidence for Spain", *Journal of Population Economics*, Vol. 21, nº 3, pp 627–648.
- CASTLES, Stephen e Raul DELGADO WISE (2008), *Migration and Development: Perspectives from the South*, Geneva, IOM.
- CHISWICK, Barry R. (2000), "Are immigrants favorably self-selected? An economic analysis", in Caroline B. Brettell e James F. Hollifield (eds.), *Migration Theory – Talking Across Disciplines*, New York, Routledge, pp. 61-76.
- Comissão Europeia (CE) (2015), *A European Agenda on Migration*, Brussels, COM (2015) 240 final.
- Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais (CMMI) (2005), *As Migrações num Mundo Interligado: Novas Linhas de Acção*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- CORNELIUS, Wayne; Takeyuki TSUDA; Philip MARTIN e James HOLLIFIELD (eds.) (2004), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, 2nd edition, Stanford, Stanford University Press.
- D'ALBIS, Hippolyte; Ekrame BOUBTANE and Dramane COULIBALY (2018), "Macroeconomic evidence suggests that asylum seekers are not a "burden" for Western European countries", *Science Advances*, Vol. 4, no. 6, eaaq0883, 20 June 2018.
- DUSTMANN, Christian; Albrecht GLITZ e Tommaso FRATTINI (2008), "The labour market impact of immigration", *CReAM Discussion Paper Series*, 11/08, Center for Research and Analysis of Migration, University College London.
- DUSTMANN, Christian e Tommaso FRATTINI (eds.) (2014), "The fiscal effects of immigration to the UK", *The Economic Journal*, Vol. 124, nº 580, pp. F593–F643.
- DUSTMANN, Christian; Uta SCHÖNBERG e Jan STUHLER (2016), "The impact of immigration: why do studies reach such different results?", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 30, nº 4, pp. 31–56.
- EDO, Anthony (2015), "The impact of immigration on native wages and employment", *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, Vol. 15, nº 3.
- FAUSTINO, Horácio (coord.); João PEIXOTO e Patrícia BAPTISTA (2009), *As Características da Imigração em Portugal e os Seus Efeitos no Comércio Bilateral*, Lisboa, OI/ACIDI.
- FERREIRA, Eduardo de Sousa; Helena RATO e Maria João MORTÁGUA (2004), *Viagens de Ulisses – Efeitos da Imigração na Economia Portuguesa*, Lisboa, OI/ACIME.
- FORD, Martin (2015), *The Rise of the Robots: Technology and the Threat of a Jobless Future*, New York, Basic Books.
- FROMENTIN, Vincent; Olivier DAMETTE e Benteng ZOU (2017), "The global economic crisis and the effect of immigrant workers on native-born employment in Europe", *The World Economy*, Vol. 40, nº 6, pp. 1068-1088.
- HAAS, Hein de (2010), "Migration and development: a theoretical perspective", *International Migration Review*, Vol. 44, Nº 1, pp. 227–264.
- KING, Russell e Aija LULLE (2016), *Research on Migration: Facing Realities and Maximising Opportunities - A Policy Review*, Brussels, European Commission.
- LOPES, João Carlosç; José Carlos COELHO; Vítor ESCÁRIA e João FERREIRA DO AMARAL (2018), "Macroeconomic impacts of different consumption structures of national and foreigners: an input-output approach", *comunicação apresentada à The Migration Conference 2018*, Lisboa, 27 Junho 2018.

- MARTIN, Philip L. e J. E. TAYLOR (1996), "The anatomy of a migration hump", in J.E. Taylor (ed.), *Development Strategy, Employment, and Migration: Insights from Models*, Paris, OECD, pp. 43–62.
- MASSEY, Douglas S.; Joaquin ARANGO; Graeme HUGO; Ali KOUAOUCI; Adela PELLEGRINO; J. Edward TAYLOR (1993), "Theories of international migration: a review and appraisal", *Population and Development Review*, Vol. 19, No. 3, pp. 431-466.
- MILANOVIC, Branko (2007), *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*, New Jersey, Princeton, Princeton University Press.
- OCDE (2007 a 2014), *Jobs for Immigrants*, Vol. 1 a 4, Paris, OCDE.
- OCDE (2013), *International Migration Outlook 2013*, Paris, OCDE.
- OCDE (2017), *International Migration Outlook 2017*, Paris, OCDE.
- ONU (2000), *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?*, New York, United Nations.
- OLIVEIRA, CATARINA REIS e JAN RATH (org.) (2008), "Empreendedorismo imigrante", *Migrações*, 3, número temático.
- ORTEGA, Francesc e Giovanni PERI (2014), "Openness and income: the roles of trade and migration", *Journal of International Economics*, Vol. 92, nº 2, pp. 231-251.
- PEIXOTO, João (2004), "As teorias explicativas das migrações: teorias micro e macro-sociológicas", *SOCIUS Working Papers*, nº 11/2004.
- PEIXOTO, João (2008), "Imigração e mercado de trabalho em Portugal: investigação e tendências recentes", *Migrações*, nº 2, pp. 19-46.
- PEIXOTO, João (coord.); Carolina MARÇALO e Nancy TOLENTINO (2011), *Imigrantes e Segurança Social em Portugal*, Lisboa, OI/ACIDI.
- PEIXOTO, João; Daniela CRAVEIRO; Jorge MALHEIROS e Isabel TIAGO DE OLIVEIRA (orgs.) (2017), *Migrações e Sustentabilidade Demográfica - Perspetivas de Evolução da Sociedade e Economia Portuguesas*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- PENNINX, Rinus; M. BERGER e K. KRAAL (ed.) (2006), *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe – A State of the Art*, Amsterdam, AUP.
- PETERS, MARGARET E. (2017), *Trading Barriers: Immigration and the Remaking of Globalization*, Princeton, Princeton University Press.
- PHIZACKLEA, Annie (2005), "O mercado de trabalho flexível e o trabalho incerto: o caso da migração», in I. Kovács (org.), *Flexibilidade de emprego - Riscos e Oportunidades*, Oeiras, Celta, pp. 161-177.
- PORTES, Alejandro (ed.) (1995), *The Economic Sociology of Immigration. Essays on Networks, Ethnicity and Entrepreneurship*, New York, Russel Sage Foundation.
- PORTES, Alejandro (1999), *Migrações Internacionais: Origens, Tipos e Modos de Incorporação*, Oeiras, Celta Editora.
- SANDERSON, Matthew R. (2013), "Does immigration promote long-term economic development? A global and regional cross-national analysis, 1965–2005", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 39, nº 1, pp. 1–30.
- SANDERSON, Matthew R. (2016), "To the richest go the spoils? Immigration, development, and the North-South divide, 1970–2005", *Sociology of Development*, Vol. 2, Nº 3, pp. 273-292.
- SASSEN, Saskia (1988), *The Mobility of Labor and Capital - A Study in International Investment and Labor Flow*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SEN, Amartya (1999), *Development As Freedom*, Oxford, Oxford University Press.
- SKELDON, Ronald (2008), "International migration as a tool in development policy: a passing phase?", *Population and Development Review*, Vol. 34, Nº 1, pp. 1-18.
- SØRENSEN, Ninna Nyberg; Nicholas VAN HEAR e Poul ENGBERG-PEDERSEN (eds.) (2002), "The migration-development nexus", *International Migration*, Vol. 40, Nº 5, Special Issue.

RESUMEN

Os estudos sobre migrações e desenvolvimento têm sobretudo focado o impacto das migrações oriundas dos países menos desenvolvidos (ou do Sul global) em direcção aos países mais desenvolvidos (ou do Norte global) sobre o desenvolvimento dos primeiros. Este texto tem como principal objectivo colmatar algumas destas lacunas, observando de forma aprofundada onexo entre migrações e desenvolvimento, mas agora do ponto de vista do impacto da imigração para o desenvolvimento dos países receptores do Norte global. Para além de uma revisão da evidência mais recente disponível, salientando-se os impactos económicos da imigração sobre estes países e, em menor grau, outros impactos relacionados com o desenvolvimento, procura-se actualizar a discussão, tendo em conta as recentes inovações nos conceitos e políticas internacionais nesta área, em particular a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável.

Este texto tem resultado a ideia de que os impactos económicos da imigração nos países de destino, em particular no que se refere aos fluxos dirigidos dos países menos desenvolvidos do Sul para os mais ricos do Norte, têm sido genericamente positivos. Apesar disso, os efeitos concretos dependem de contextos específicos e afectam grupos sociais distintos, pelo que as generalizações não são prudentes. O tipo de economia receptora, o grau de regulação do mercado de trabalho, a natureza do Estado de Bem-Estar, as políticas de imigração em vigor, o perfil de qualificação dos imigrantes, a proporção de migrantes económicos e outros (incluindo refugiados), a estrutura demográfica dos imigrantes – provocam efeitos muito diversos. Os ganhos ou perdas podem também ser socialmente desiguais. Nem todos os cidadãos dos países de destino poderão beneficiar ou ser prejudicados do mesmo modo, como nem todos os imigrantes se integram com a mesma facilidade.

Um estudo prospectivo acerca da evolução comparada da demografia, economia e finanças públicas, procurando avaliar o papel das migrações, levou ainda a resultados positivos – embora apenas referentes à realidade portuguesa. A evolução esperada da demografia sem migrações, bem como a sua sujeição a taxas esperadas de escolarização e actividade, irá resultar num número determinado de activos, por nível de qualificação. A evolução esperada da economia, calculada através de alterações possíveis da produtividade e da estrutura sectorial, irá por sua vez levar a uma necessidade global de activos, por nível de qualificação. A comparação dos números permite concluir pela necessidade de migrantes para colmatar as insuficiências da demografia. A escassez ocorre, sobretudo, nos níveis mais qualificados da população activa, embora também se verifique nos menos qualificados. Apesar da dificuldade em estabelecer cenários de evolução, neste caso em relação a um leque muito vasto de variáveis – demografia, escolarização, emprego, produtividade e alterações sectoriais –, um exercício deste tipo é útil para preparar políticas futuras.

Em conclusão: a discussão recente sobre a imigração e as políticas de imigração nos países mais desenvolvidos, sobretudo a que tem visibilidade nos meios de comunicação e é expressa pela opinião pública, tem estado muito centrada nos debates sobre os impactos sociais e políticos. Deste ponto de vista, são muitos os receios e as incertezas que existem em relação aos fluxos de imigração. O exame aprofundado dos seus impactos económicos leva, porém, a uma visão muito mais positiva desta realidade. Num tempo de paixoadas e acalora-

das discussões sobre os impactos da migração, os contributos da economia são bem-vindos, para que o desenho das políticas tenha por base a boa reflexão e não emoções passageiras.

Palabras clave: Desarrollo sostenible 2030; efectos migraciones; políticas públicas migratorias.

ABSTRACT Studies on migration and development have focused on the impact of migration from the least developed countries (or the global South) towards the more developed (or global) countries on the development of the former. The main aim of this text is to fill some of these gaps by looking closely at the link between migration and development, but now from the point of view of the impact of immigration on the development of the recipient countries of the global North. In addition to a review of the most recent evidence available, highlighting the economic impacts of immigration on these countries and, to a lesser extent, other development-related impacts, an attempt is made to update the discussion taking into account recent innovations in the concepts and international policies in this area, in particular the Sustainable Development Agenda 2030.

This text has resulted in the idea that the economic impacts of immigration in destination countries, in particular as regards flows from less developed countries in the South to the richer in the North, have been generally positive. Nevertheless, concrete effects depend on specific contexts and affect distinct social groups, so that generalizations are not prudent. The type of receiving economy, the degree of regulation of the labor market, the nature of the welfare state, current immigration policies, the qualification profile of immigrants, the proportion of economic migrants and others (including refugees), the demographic structure of immigrants - have very different effects. Gains or losses may also be socially unequal. Not all citizens in destination countries can benefit or be disadvantaged in the same way, as not all immigrants integrate as easily.

A prospective study on the comparative evolution of demography, economics and public finances, trying to evaluate the role of migration, also led to positive results - although only referring to the Portuguese reality. The expected evolution of demographics without migration, as well as their subjection to expected rates of schooling and activity, will result in a certain number of assets, by level of qualification. The expected evolution of the economy, calculated through possible changes in productivity and sector structure, will in turn lead to a global need for assets, by level of qualification. The comparison of the numbers allows the conclusion of the need for migrants to fill the demographic insufficiencies. The shortage occurs mainly in the most skilled levels of the working population, although it also occurs in the less skilled. Despite the difficulty in establishing evolution scenarios, in this case in relation to a very wide range of variables - demography, schooling, employment, productivity and sectoral changes -, an exercise of this type is useful to prepare future policies.

In conclusion: the recent discussion of immigration and immigration policies in the more developed countries, especially the one that has visibility in the media and is expressed by public opinion, has been very focused on debates on social and political impacts. From this point of view, there are many fears and uncertainties that exist regarding immigration flows. The in-depth examination of its economic impacts leads, however, to a much more positive view of this reality. In a time of passionate and heated discussions about the impacts of migration, the contributions of the economy are welcome, so that the design of policies is based on good reflection and not fleeting emotions.

Keywords: Sustainable development 2030; migration effects; public migration policies.

Emigração e desenvolvimento na periferia europeia: O caso português

Emigration and development in the European periphery: The Portuguese case

RUI PENA PIRES*
ANA FILIPA CÂNDIDO*

MIGRAÇÕES E DESENVOLVIMENTO

A posição mais comum sobre as relações entre migrações e desenvolvimento acentua os benefícios da imigração para os países de destino e problematiza os efeitos da emigração nos países de origem. Nestes, sugere-se, a emigração teria sobretudo efeitos positivos por via das remessas e do incremento dos recursos relacionais resultantes da constituição de diásporas, mas efeitos ambivalentes no domínio da transferência de recursos humanos qualificados. Essa ambivalência ficou sobretudo visível na sequência dos contributos das perspetivas transnacionais que, ao destacarem a relevância e longevidade das relações entre migrantes e sociedades de origem, questionaram a possibilidade de analisar, separadamente, nos países de origem e de destino, as migrações e os seus impactos no desenvolvimento (de Haas, 2008: 33-34).

No caso das remessas, bem como no dos espaços transnacionais constituídos pelas diásporas, predomina hoje um consenso de que os benefícios compensam largamente os

eventuais custos que geram, pelo que o debate tende a centrar-se na identificação dos meios de maximização dos efeitos positivos desejados. Já no caso das migrações de quadros, a controvérsia é maior. Num primeiro momento, foram identificados sobretudo os efeitos negativos da chamada “fuga de cérebros”. Num segundo momento, a tónica foi colocada nos efeitos positivos de rede e nos processos de emulação suportados pelas dinâmicas de transnacionalização que estariam associadas à “circulação de cérebros”. É, no entanto, reconhecido que, para ocorrer aquela circulação, e para que os efeitos positivos suplantem os efeitos negativos decorrentes da “fuga de cérebros”, devem estar reunidas condições que não emergem espontaneamente, pois dependem de decisões e ações coletivas intencionais que as instituem. Voltaremos a estas questões em próximas secções.

Este tipo de avaliação das relações entre migrações e desenvolvimento é relativamente recente. Sucedeu a um percurso pendular em que se começou por enfatizar uma lógica positiva das migrações como desenvolvimento, de seguida contrariada por teorias que inscreviam as migrações internacionais nas lógicas de reprodução do subdesenvolvimento (de Haas, 2012). Nesta segunda variante,

* ISCTE-IUL, CIES-IUL, Observatório da Emigração

as migrações beneficiariam apenas os países (centrais) de destino e subdesenvolveriam os países (periféricos) de origem. Por outras palavras, as migrações internacionais teriam origem nas desigualdades sociais e territoriais no plano mundial e contribuiriam para a reprodução dessas mesmas desigualdades (Castles, 2007).

É certo que a desigualdade entre países é, ainda hoje, o melhor preditor da posição social dos indivíduos à escala global. Existe, como é assinalado por Milanovic, um prémio de cidadania, que beneficia quem nasce em países mais desenvolvidos, e uma penalização de cidadania, que prejudica quem nasce em países menos desenvolvidos (Milanovic, 2016: 128-132). O mesmo autor salienta que, neste contexto, as migrações entre regiões menos e mais desenvolvidas são uma consequência direta da enorme desigualdade entre países.

Porém, tende hoje a prevalecer a ideia de que, globalmente, a emigração pode constituir um fator de desenvolvimento para os países de origem, mais do que um fator de reprodução do subdesenvolvimento que teria estado na sua origem. No entanto, num país como Portugal, que é desde o início do século XX, no plano migratório, um país de saída mais do que de entrada de migrantes, a percepção pública e política dos efeitos da emigração, sempre que esta se intensifica, é bem diferente. O efeito positivo das remessas é reconhecido mas pouco valorizado e os efeitos da saída de ativos jovens são apresentados como negativos tanto quando está em causa a emigração de trabalhadores pouco qualificados como, sobretudo, quando é tratada a emigração mais qualificada, prevalecendo a imagem da “fuga de cérebros”.¹ Os eventuais ganhos relacionais resultantes da constituição de uma diáspora portuguesa ativa tendem, neste quadro, a ser preteridos, na opinião pública como na prática política, em favor de um centramento na desejabilidade da promoção do retorno dos emigrantes.

¹ Nomeadamente em GOMES (2015). Para uma abordagem mais influenciada pelas teses alternativas do transnacionalismo, ver PEIXOTO *et al.* (2016).

Serão estas perceções parcial ou totalmente erradas ou verdadeiras? Estaremos, pelo menos em parte, perante crenças cognitivas erradas mas racionais porque quem as partilha tem boas razões para as ter (Boudon, 2003: 57-98)? E, nesse caso, quais são essas razões? Procuraremos, nas próximas secções, esboçar um princípio de resposta a estas perguntas.

REMESSAS E DESENVOLVIMENTO

As remessas para os países em desenvolvimento representam, hoje, mais do triplo do valor da ajuda ao desenvolvimento: cerca de 466 mil milhões de dólares em 2017. Representam, também, sensivelmente, o mesmo valor que o investimento direto estrangeiro naqueles países, ou bastante mais se excluirmos a China da análise (KNOMAD, 2018: 3). Se considerarmos o conjunto das remessas mundiais, e não apenas as que são transferidas para os países em desenvolvimento, o seu valor total sobe para 613 mil milhões de dólares, em 2017, de acordo com dados do Banco Mundial (KNOMAD, 2018: v). Em países com economias mais fracas e de grande emigração, as remessas têm um impacto económico forte, podendo representar mais de um quarto do valor do PIB (por exemplo, 28%, em 2017, no caso do Nepal).

O envio de poupanças pelos emigrantes para os seus países de origem são uma das manifestações da intensidade e longevidade dos laços sociais entre estes e os seus meios sociais originários, destacados pelas perspectivas transnacionalistas (Castles, de Haas e Miller, 2014: 44; de Haas, 2008: 38). O facto de esses laços envolverem, muitas vezes, a transposição para um espaço transnacional de redes familiares que não desaparecem com a separação física, vem dar razão aos argumentos apresentados pelos teóricos da nova economia das migrações, que destacam a importância de estratégias familiares e comunitárias na constituição de decisões e percursos de emigração (Portes, 2016: 81; de Haas, 2008: 36; Massey *et al.*, 2007: 44).

Os fluxos de remessas, através dos canais relacionais entre sociedades de origem e de destino gerados pelas redes transnacionais entre migrantes e meios sociais de origem,

constituem um dos contributos mais visíveis da emigração para o desenvolvimento dos países de origem (Massey *et al.*, 2007: 222). A visibilidade destes fluxos e o seu crescimento, nomeadamente por comparação com outros fluxos financeiros externos entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, deram origem a um crescente otimismo sobre a importância das remessas enquanto elemento central da relação entre migração e desenvolvimento. Argumenta-se, em particular, que as remessas não só constituem a fonte mais estável de financiamento externo de muitos dos países de emigração, sobretudo aqueles com economias mais frágeis, como desempenham um papel crucial enquanto “seguro social” nesses mesmos países, nomeadamente em tempos de crise (Kapur, 2004).

Sendo as remessas transferências privadas, o seu impacto concretiza-se, em geral, por incrementos do consumo das famílias que as recebem (Skeldon, 2008: 8), embora, sobretudo em meios rurais, parte do que é registado como consumo possam ser, efetivamente, gastos produtivos em “pecuária, escolaridade, habitação e terra.” (Massey *et al.*, 2007: 262). De qualquer forma, destinem-se elas a consumo ou a despesa produtiva, as remessas, ao contrário da ajuda ao desenvolvimento, não são fluxos financeiros de suporte à ação coletiva dos estados, enquanto recursos mobilizáveis no âmbito de políticas públicas. Neste plano, os efeitos das remessas são mais indiretos, passando sobretudo pela ampliação da capacidade de ação dos estados no plano cambial, pelas receitas fiscais que geram, bem como pela constituição de poupanças passíveis de serem orientadas para investimentos considerados mais relevantes através da criação de sistemas de incentivos, em particular no domínio fiscal. Indiretamente também, o efeito multiplicador do acréscimo do consumo pelas famílias poderá dinamizar as economias locais, e portanto o investimento, independentemente do maior ou menor sucesso das intervenções públicas visando a constituição de poupanças e a sua aplicação seletiva.

Neste quadro, o debate sobre a relação entre remessas e desenvolvimento tende a centrar-se nos modos de maximização dos efeitos daquelas, em dois planos. Por um lado, no pla-

no da redução dos custos das suas transferências e da promoção de canais formais regulados para esse efeito. Por outro, no plano da criação de incentivos a modalidades supra-individuais de captação, poupança e aplicação das reservas (Massey *et al.*, 2007: 239-242).

Entre essas modalidades supra-individuais, que permitem potenciar os efeitos das remessas, estão as transferências em moldes cooperativos, isto é, o que se designa por “remessas coletivas” (Portes, 2016: 82-83). Estas são normalmente efeito da organização dos migrantes em associações na diáspora, as quais têm como finalidade auxiliar a integração dos migrantes nas sociedades de acolhimento e o desenvolvimento de atividades de investimento na origem, o denominado transnacionalismo de baixo para cima (Portes, Guarnizo e Landolt, 1999: 221). Graças ao capital social característico destas associações, de cariz horizontal, os migrantes conseguem concretizar projetos na sua comunidade de origem, fomentando o desenvolvimento local. Vários estudos demonstram que as remessas coletivas permitiram a muitas comunidades ultrapassar os constrangimentos de capital, financiando projetos públicos de construção de parques, igrejas, escolas, redes elétricas, estradas, esgotos, entre outros (Massey *et al.*, 1998: 260).

O apoio a estas associações pode ser parte de políticas públicas que pretendam incentivar modalidades supra-individuais de captação, poupança e aplicação das reservas. Existem vários exemplos de intervenção dos estados com este objetivo, maioritariamente em países em desenvolvimento, tais como a Índia, a Arménia, a Argentina e a África do Sul, entre outros (ver, nomeadamente Kuznetsov, 2008), bem como na China (Portes, 2016: 87) ou no México (Iskander, 2012)². Políticas semelhantes têm sido aplicadas tam-

² No México, um dos programas mais conhecidos e estudados é o “3x1” ou Iniciativa Ciudadana 3 por 1. De origem não-governamental, nos anos 80 do século XX, no estado mexicano de Zacatecas, seria adotado, 25 anos mais tarde, pelo governo mexicano e generalizado aos restantes estados do país, estando na origem da criação de várias associações de cidade natal (HTA), reunindo imigrantes de uma mesma cidade ou região de origem que procuravam ajudar o desenvolvimento das comunidades dessas cidades ou regiões (ISKANDER, 2012).

bém em países desenvolvidos como a Escócia (Kuznetsov, 2008) e a Irlanda (Irish Abroad Unit, 2015; 2018).

Os fluxos de remessas, como os fluxos migratórios de pessoas que estão na sua origem, não são parte de um sistema autorregulado que tende para o equilíbrio (Portes, 2016: 76). A par dos efeitos positivos para o desenvolvimento dos países de origem, as remessas têm, também, efeitos problemáticos, sobretudo quando têm um peso económico significativo nos países para onde são transferidas. De entre esses efeitos problemáticos destacam-se aqueles que se traduzem em incrementos da desigualdade. As remessas são um fluxo simétrico, no plano financeiro, do fluxo de pessoas envolvidas na emigração. Ora, como tem sido destacado por vários autores, a emigração de um país tende a estar concentrada num número com frequência reduzido de regiões e segmentos sociais (ver, nomeadamente, Faist, 2000). Ou seja, as remessas não afetam igualmente as populações e regiões dos países de origem da emigração, beneficiando, sobretudo, uma parte das regiões e famílias. Por outro lado, sendo a emigração seletiva, envolve muitas vezes regiões e pessoas mais capacitadas, não as mais pobres (Skeldon, 2008: 8), pelo que as remessas que gerarem não irão, nesses casos, beneficiar as regiões e famílias mais desfavorecidas social e economicamente. Refira-se, por fim, que, no caso de países de rendimento mais baixo e muito dependentes do contributo das remessas, pode aumentar a vulnerabilidade económica pela sua exposição às variações de conjuntura nos principais países de destino (de Haas, 2012: 17).

Em parte, os novos benefícios causados pelas remessas compensam as desigualdades geradoras da própria emigração e as que resultaram da sua concretização, não sendo claros, no final, os efeitos de desigualdade eventualmente gerados pelas remessas. Mais visíveis são os efeitos multiplicadores da própria emigração, na origem, por difusão de uma imagem de sucesso dos emigrantes que as transferências de remessas comprovam, pelo menos no plano das perceções. Esses efeitos multiplicadores não têm apenas origem simbólica. De facto, as transferências de remessas monetárias e sociais podem estar na origem de processos de causalidade

cumulativa, contribuindo para o desenvolvimento nos países de origem e a capacitação dos que as recebem, no sentido que o termo tem em Amartya Sen (2003), ou beneficiam desse desenvolvimento, os quais passam a poder mobilizar novos recursos como dinheiro, conhecimentos e contactos. As capacidades migratórias assim ampliadas podem estar na origem de aspirações migratórias e de uma intensificação do fluxo migratório (de Haas, 2018: 17).

Em Portugal, o valor total das remessas recebidas em 2016 foi de 3.3 mil milhões de euros, o que representou cerca de 1.8% do PIB, valor que subiu para 3.6 mil milhões em 2017, mantendo-se estável em percentagem do PIB devido ao crescimento económico ocorrido no país nesse período (para estes dados e os que se seguem, sobre as remessas em Portugal, ver: Pires et al., 2018; Vidigal e Pires, 2014). Em termos comparados, Portugal foi o 32.º país do mundo que mais remessas recebeu, posição intermédia que reflete, simultaneamente, a sua dimensão populacional relativamente reduzida e o facto de ser, em termos relativos, o país da União Europeia com mais elevada taxa de emigração (superior a 20% em 2011). Aquela posição relativa sobe bastantes posições quando o valor das remessas é avaliado em percentagem do PIB, situando-se neste caso Portugal, entre os países que mais remessas recebem em termos de valor, no top-20 daqueles em que é maior o impacto das remessas na economia. Neste plano, a posição de Portugal é uma vez mais intermédia. Situa-se muito abaixo da de países de baixo rendimento e elevada migração, como o Nepal, El Salvador, Líbano, Guatemala ou Filipinas, em que o valor das remessas medido em percentagem do PIB varia entre 28% e 10%. Mas situa-se, também, claramente acima da posição da maioria dos países desenvolvidos que mais remessas recebem mas onde estas representam, em regra, menos de 1% do PIB (França, Espanha, Itália, Alemanha ou Reino Unido).

Ou seja, o valor das remessas recebidas em Portugal é significativo quando avaliado em termos comparativos, raramente se refletindo este facto, porém, numa relativização, no plano da perceção pública e política, dos impactos da emigração no país. Para

isso contribui, provavelmente, uma das consequências da posição de Portugal no contexto europeu, enquanto recetor de fundos da UE. Em 2016, o valor total dos fundos europeus transferidos para Portugal foi de 3.4 mil milhões de euros (Parlamento Europeu, 2016), valor ligeiramente superior aos das remessas (3.3 mil milhões). Esta similitude de valores, maior da que se observa nos países de médio e baixo rendimento, como já referido, entre remessas e ajuda internacional ao desenvolvimento, contribui para uma desvalorização, na perceção pública e política, do contributo das remessas para a economia do país, não mobilizáveis e distribuíveis, ao contrário dos fundos europeus, no âmbito do financiamento de políticas públicas de apoio ao desenvolvimento. A Europa e não a emigração é, hoje, a referência quando se trata de identificar e valorizar os contributos financeiros externos para o desenvolvimento do país.

Em resumo, no caso português, a menor e menos frequente valorização pública do contributo das remessas para o desenvolvimento económico do país tem origem num peso menor das remessas no PIB do que em países menos desenvolvidos e de forte emigração, bem como na atribuição de maior importância às transferências europeias enquanto recursos coletivamente mobilizáveis e úteis. Não é uma avaliação falsa, embora seja exagerada por duas ordens de razões. Primeiro, porque apesar de tudo o peso das remessas no PIB é mais elevado do que noutros países desenvolvidos. Segundo, porque não incorpora, nesta avaliação, o peso relativo das remessas e dos fundos europeus quando medidos em termos líquidos, isto é, quando descontados os valores das remessas enviadas para fora do país pelos imigrantes que vivem em Portugal, bem como as contribuições do país para o orçamento da União Europeia. Em termos líquidos, o valor das remessas, 3.0 mil milhões de euros em 2016, é muito superior ao das contribuições europeias, 1.8 mil milhões no mesmo ano. Estes valores líquidos são, no entanto, menos divulgados e, porque ligeiramente mais complexos no seu significado, menos eficazes enquanto base de sustentação do discurso público e político.

Em Portugal, a relativa desvalorização das remessas enquanto fator de desenvolvi-

mento e, portanto, do contributo para tal da própria emigração, poderá ainda ser parte da explicação para o surpreendente défice de problematização da provável subavaliação do valor das remessas. O que, por sua vez, facilita, em retroação, essa desvalorização. De facto, a análise da série temporal das remessas recebidas em Portugal desde finais dos anos 90 do século XX permite identificar uma queda abrupta do seu valor entre 2001 e 2002, coincidindo com a entrada em circulação do euro (em 1 de Janeiro de 2002). Essa queda corresponde, no essencial, a problemas de identificação e registo das transferências entre países numa mesma zona monetária como transferências de remessas, e não tanto a uma variação real do fenómeno observado. É pois muito provável que os valores das remessas estejam, desde então, subavaliados em montantes da ordem dos mil milhões de euros, o que, a comprovar-se colocaria Portugal um patamar acima em termos do peso das remessas no PIB, mais próximo dos 3% e, portanto, similar ao que se observa em países como o México e a Índia.

O menor interesse académico e político nas remessas dos emigrantes portugueses resultará ainda, em parte, do facto de estarem ausentes da sua circulação alguns dos problemas que afetam a sua receção em países menos desenvolvidos, com sistemas bancários mais incipientes e menor cobertura do território. O facto de a emigração portuguesa se realizar hoje, no essencial, em países europeus não suscita, de facto, os problemas associados aos custos das transferências das remessas e à promoção da sua circulação por canais formais regulados. O debate sobre esses problemas tende a fazer-se a propósito das remessas transferidas de Portugal para países em desenvolvimento como a Guiné-Bissau (Có, 2004) ou o Brasil (Rossi, 2004), não a propósito das remessas recebidas em Portugal.

A “FUGA DE CÉREBROS”

Nas suas consequências, as migrações podem ser definidas como transferências de recursos humanos, independentemente do tipo de fatores ou razões que estiveram na sua origem. Em abstrato, essas transferências representam uma perda para os países de ori-

gem das migrações e um ganho para os países de destino. No entanto, na literatura sobre a relação entre migrações e desenvolvimento, o foco é colocado não na perda geral de recursos humanos, mas na perda particular de recursos humanos qualificados.

Tudo se passa, portanto, como se, em termos demográficos e de trabalho não qualificado, os países de origem tivessem recursos abundantes, pelo que o impacto das migrações nesses planos seria reduzido – ou mesmo positivo, por permitir um melhor ajustamento entre procura (elevada) e oferta (mais reduzida) de trabalho. Em contrapartida, no plano do trabalho qualificado, o raciocínio é inverso: as competências na origem são definidas como escassas enquanto as necessidades (mas não necessariamente a oferta) são consideradas elevadas. Neste caso, as migrações teriam, na origem, consequências negativas por implicarem a perda de recursos necessário à modernização económica que é suposto sustentar as possibilidades de desenvolvimento. Por isso a qualificação destas migrações como “fuga de cérebros” (*brain-drain*). Esta perspectiva pessimista, como tem sido qualificada (de Haas, 2008: 28-30; Portes, 2016: 84-85), tende a ser incorporada em teorias que acentuam as dinâmicas de reprodução do subdesenvolvimento, através de mecanismos como a troca desigual, a dívida e as migrações, numa lógica wallersteiniana de desenvolvimento desigual do sistema-mundo (Massey *et al.*, 2008: 36), ou de causalidade cumulativa à Myrdal (Portes, 2016: 77).

O problema da “fuga de cérebros” seria agravado por duas ordens de razões. Primeiro, porque as competências escassas que se perdem têm um custo de formação elevado. Segundo, porque a probabilidade de emigração tende a ser maior quando as qualificações são maiores, isto é, em média os mais qualificados migram mais do que os menos qualificados (de Haas, 2008: 17). Resumidamente, são três as razões desta maior probabilidade de emigração entre os mais qualificados, imputáveis às propriedades da sua posição social: em primeiro lugar, porque “quanto mais qualificado for o potencial migrante, mais possibilidades terá de utilizar informação codificada, impessoal, técnica, na identificação de oportunidades de migração”; em segundo lugar, porque

“quanto mais elevadas forem as qualificações mais possibilidades terá o potencial migrante de mobilizar meios organizacionais de suporte à deslocação e, eventualmente, à instalação inicial no destino”; e, por fim, porque “é entre os que dispõem de mais qualificações que é mais provável a emergência de orientações cosmopolitas favoráveis a estratégias de mobilidade territorial alargada” (Pires e Pereira, 2018: 339).

No plano relacional, a maior disponibilidade para emigrar é reforçada pelo atual domínio de políticas de imigração seletivas nos países de destino, as quais favorecem o recrutamento de migrantes qualificados. A seletividade é uma expressão clara da capacidade que os estados conservam de determinar diretamente as oportunidades de migração por meio de políticas migratórias suportadas pela operação de mecanismos de seleção-distribuição (Özden, 2006; Russell, 2010: 32; Massey *et al.*, 2008: 238). Estas políticas dos países de destino, desenvolvidos, visam, simultaneamente, a criação de barreiras à imigração dos menos qualificados (Milanovic, 2016: 135), e a atração de imigrantes qualificados, seja através de processos favoráveis de admissão, da concessão mais generosa de direitos ou de acordos bilaterais (Czaika e Parsons, 2016: 10-15). No final, seja devido às propriedades da qualificação dos agentes, seja por efeito das políticas seletivas que os favorecem, a taxa de emigração dos qualificados tende a ser maior do que a taxa de emigração global³.

O debate sobre as consequências das migrações qualificadas para os países menos desenvolvidos começou, como já se referiu, por destacar a perda de recursos que daí resultaria (“fuga de cérebros”). No entanto, esse debate evoluiu, tendo sido decisivo, para

³ A taxa de emigração dos qualificados habitualmente usada é calculada dividindo o número de emigrantes de um país de origem com nível escolar superior pelo número de residentes nesse país de origem com o mesmo nível de escolarização. Esta fórmula de cálculo leva a uma sobrestimação do valor da taxa, pois uma parte dos emigrantes com nível superior de escolarização obteve essa qualificação já no destino, sobretudo se emigrou ainda jovem, com a família. Este enviesamento conduz a uma sobreavaliação da amplitude da chamada “fuga de cérebros”.

transformar o modo de pensar a relação entre migrações e desenvolvimento, sobretudo neste domínio, a crescente centralidade do conceito de rede na explicação das dinâmicas migratórias empiricamente observáveis (Massey *et al.*, 1998: 42-50; Castles, de Haas e Miller, 2014: 39), bem como os contributos das perspectivas transnacionalistas.

A acumulação de resultados de estudos sobre as redes migratórias mostrou que as migrações não são simples movimentos de ausência/presença, mas canais relacionais entre espaços locais na origem e no(s) destino(s), cruzando duas ou mais fronteiras nacionais. As migrações não são jogos de soma nula. À saída de migrantes corresponde a criação de relações comunicacionais entre origem e destino que permitem a transferência de informação a partir do destino e viabilizam a transformação de percursos unidireccionais em percursos circulares ao longo da trajetória migratória (Faist 2000: 96-123). Assim, se num primeiro momento a emigração se traduz em perda de recursos humanos, num segundo momento poderá ter consequências inversas, quer por efeito da transferência de competências do migrante por via comunicacional, apesar da permanência deste como emigrado, quer por eventual circulação dos migrantes entre origem e destino, facilitada pela persistência de laços transnacionais atualizados (de Haas, 2008: 39).

A criação do que se veio a designar por “espaços transnacionais” passou a ser entendido como mecanismo crucial para a potenciação dos efeitos desenvolvimentistas das migrações, quer no domínio das transferências de remessas, quer no da circulação de informação e pessoas. Vários autores destacaram que as transferências monetárias não eram a única relação dos migrantes com a sociedade de origem, chamando a atenção para as “remessas sociais”, transferências de conhecimento e práticas culturais difundidas pelos migrantes, quer no plano da ação individual, quer no da ação coletiva, através das associações de migrantes (Portes, 2016: 83), com impactos nas sociedades de origem. Resumidamente, pode dizer-se que a persistência permanentemente atualizada de relações entre origem e destino favorece a orientação para a transferência de remessas, para a cooperação

à distância, para acesso a mercados, fontes de investimento e peritos (Kuznetsov e Sabel, 2006: 3-12), para a circulação dos migrantes entre destino e origem, bem como, no limite, para a reativação de projetos de retorno muitas vezes abandonados após as fases iniciais da emigração. A maximização dos efeitos de transnacionalização dos espaços migrantes estaria, segundo vários autores, associada à transformação das populações imigradas em diásporas por processos de construção cultural e representação (Monteiro, 1994; Vertovec, 1999), com um peso político crescente na definição de políticas tanto nos países de destino como, sobretudo, nos de origem.

A substituição da “fuga de cérebros” por processos de cooperação, circulação e, eventualmente, retorno parcial de “cérebros” seria facilitada pelo facto, observável, de a circulação migratória e o relacionamento transnacional serem maiores entre os migrantes mais qualificados do que entre os menos qualificados. Nomeadamente, porque os processos migratórios dos mais qualificados estão com mais frequência integrados em novas modalidades de estruturação do mercado internacional, de que faz parte a internacionalização de categorias socioprofissionais como as dos especialistas das atividades intelectuais e científicas (Iredale, 2001: 8; Salt, 1992).

Este relacionamento permitiria a emergência de mecanismos de transferências compensatórias de recursos do destino para a origem, de que seriam exemplos as transferências de competências por cientistas emigrados ou os investimentos económicos por empresários emigrados (Meyer, 2001). No limite, pode ainda permitir uma modalidade particular de “ganho de cérebros”, quando emigrantes qualificados no destino, sobretudo quando migraram muito novos, regressam aos países de origem que nada investiram na sua formação (Skeldon, 2008: 10-11).

Se a transformação das populações emigradas em diásporas não é um processo espontâneo, requerendo um trabalho de construção identitária e de representação protagonizado sobretudo por emigrantes, mas também com intervenção dos estados de origem dos migrantes, a emergência daqueles mecanismos de transferências compensatórias requer, so-

bretudo, políticas públicas específicas na origem, numa lógica de sinergias estratégicas, em que a “ação criativa de organizações governamentais pode fomentar o capital social; e a vinculação de cidadãos já mobilizados a órgãos públicos pode aumentar a eficácia da governação” (Evans, 1996: 1130). Essas políticas incluem medidas de apoio à constituição e ativação de redes entre origem e destino⁴, de intensificação dos efeitos de diáspora e de facilitação e institucionalização da circulação e das transferências de recursos financeiros e de conhecimentos (Massey *et al.*, 1998: 253-254; Portes, 2016: 86-87; Skeldon, 2008: 13). Mais comuns nos países em desenvolvimento de origem das migrações, estas políticas podem ser igualmente ser definidas e postas em prática por organizações para o desenvolvimento e pelos estados dos países de destino (ver, por exemplo a análise de Hein de Haas, 2006, das políticas levadas a cabo pela Holanda, Reino Unido, França, bem como pela Bélgica, Alemanha, Itália e Espanha). Qualquer que seja o contexto em que são aplicadas, estas políticas requerem, para ter os efeitos esperados se, na origem, que exista um ambiente de crescimento económico e de estabilidade social e política (de Haas, 2012: 19).

Em Portugal, no espaço público, mediático e político, predomina a ideia de que a emigração constitui, simultaneamente, sintoma de bloqueio e obstáculo ao desenvolvimento, nomeadamente desde que se instalou a perceção de que a emigração teria hoje uma componente nova, crescente, de “fuga de cérebros”. Passando por cima do facto de a emigração qualificada de portugueses ter uma história invisível bem mais longa, que pode ser mapeada pelo menos até aos anos 60 do século passado (Pires e Pereira, 2018: 341-343), é verdade que o fenómeno conheceu não só um crescimento maior ao longo deste século como ganhou mais visibilidade. Não se trata de uma perceção falsa. Os novos emigrantes portugueses são hoje mais instruídos do que os que emigraram há mais tempo. Em 2011,

33,1% dos que residiam no estrangeiro há um ano ou menos possuíam um diploma de ensino superior, percentagem que descia para 8,9% no caso dos que estavam emigrados há mais de 20 anos. Esta é uma variação significativa e revela que a emigração portuguesa tende a ser hoje mais qualificada (Cândido, 2018: 13), não só refletindo mas ampliando a crescente qualificação da população portuguesa em geral. Por outro lado, e como já foi demonstrado, a taxa de emigração da população com qualificações superiores é, em Portugal, cerca do dobro da observada para a população com formação secundária e quatro vezes maior da taxa registada para a população com formação básica (Pires e Pereira, 2018: 347).

Este padrão acompanha a tendência geral observável em todo o mundo, não sendo específico da situação portuguesa. O seu maior impacto público resulta, sobretudo, de duas ordens de razões. Em primeiro lugar, por se ter tornado visível quando começava também a ter expressão pública a recuperação do atraso histórico do défice de qualificações da população portuguesa (Rodrigues, 2017)⁵. Ou seja, quando se esperavam consequências desenvolvimentistas do aumento das qualificações da população portuguesa instala-se a perceção de que essas consequências seriam agora frustradas pela emigração do que no espaço público é designado como “a mais qualificada geração de sempre”. Em segundo lugar, porque, ao contrário do observado noutros países, há um saldo negativo acentuado nas migrações qualificadas de e para Portugal (Pires *et al.*, 2011: 95). Estes factos fazem esquecer fenómenos mais convergentes com as teses da “circulação de cérebros”, como foi o caso do papel de cientistas portugueses na modernização do sistema científico do país, seja por via do seu retorno, seja pelas relações estreitas e regulares que, os que se encontram emigrados, mantêm com o meio académico português (Delicado, 2008 e 2010).

⁴ Para uma boa exemplificação de políticas públicas desenhadas para tirarem o máximo partido possível dos efeitos-diáspora, em particular pelo apoio à constituição e ativação das redes entre origem e destino, ver Irish Unit Abroad (2015, 2018).

⁵ Esse atraso histórico tem um indicador claro: de acordo com dados dos censos portugueses, em 1970, a percentagem da população, com 20 e mais anos, que tinha concluído o ensino superior era inferior a 1% (PORDATA, Base de Dados Portugal Contemporâneo).

IMPACTOS DEMOGRÁFICOS

A análise dos impactos demográficos das migrações tende a centrar-se no contributo que estas podem dar para mitigar o envelhecimento nas sociedades de chegada e, em particular, a redução do número de ativos quando comparados com o número de inativos idosos. Em alguns casos, as migrações internacionais *podem* contribuir para contrariar, pelo menos parcialmente, a diminuição da população nos países de destino.

Este centramento dos impactos demográficos nos países de destino supõe que, em regra, os principais países de origem das migrações internacionais estão num estágio atrasado de transição demográfica correlacionado com o seu nível de desenvolvimento, pelo que têm populações jovens e em crescimento, enquanto os países de destino, sendo em regra países mais desenvolvidos, estão numa fase da sua mudança demográfica caracterizada por baixa fecundidade, envelhecimento crescente e, em alguns casos, saldos naturais negativos e mesmo diminuição populacional global. Neste quadro, os impactos demográficos das migrações teriam efeitos positivos nos dois pontos do fluxo. Nos países de origem, porque permitiriam replicar a transição original na Europa ocidental do século XIX, em que as migrações funcionaram como válvula de escape numa fase em que a população crescia mais depressa do que o emprego gerado pela industrialização (Hatton e Williamson, 1998). Nos países de destino, porque permitiria contrariar os efeitos sociais e económicos da recessão populacional. Uma dinâmica de ganhos recíprocos (*win-win*), portanto.

No entanto, se a emigração tem efeitos positivos em regimes demográficos jovens, tem efeitos depressivos em regimes demográficos envelhecidos. Não sendo comum, esta é a situação de Portugal, em particular neste início do século XXI. Portugal tem um saldo natural negativo desde 2007, da ordem das 24 mil pessoas em 2017. Este saldo é o resultado de uma natalidade e fecundidade em declínio acentuados nas últimas décadas. Entre 1960 e 2017, o número de filhos por mil habitantes passou de 24.1 para 8.4 por mil. No mesmo

período, o número de crianças nascidas, em média, por cada mulher em idade fértil, passou de 3.2 para 1.4. Em 2016, Portugal, com Espanha e Itália, era um dos três países com mais baixo índice de fecundidade do conjunto dos países da União Europeia e EFTA⁶.

Na década 2007-2017, os fluxos migratórios, em lugar de contrariarem têm ampliado estas dinâmicas demográficas recessivas. O saldo migratório português é negativo desde 2004, tendo passado de um valor positivo da ordem das 35 mil pessoas, em 2001, para um máximo negativo de 102 mil, em 2013. Com a recuperação económica iniciada no ano seguinte, observou-se também uma recuperação do saldo pelo efeito conjugado da diminuição do número de saídas (de emigrantes) e do aumento do número de entradas (de imigrantes). No entanto, em 2017, o saldo migratório apresentava ainda um valor negativo de 53 mil pessoas. Apesar da recuperação económica, a imigração total, isto é, os influxos de nacionais mais os de estrangeiros, não compensavam ainda as saídas⁷. A manutenção de valores elevados de emigração desde 2007 traduziu-se em saídas de mulheres em idade fértil, o que tem ampliado as tendências mais estruturais de redução da natalidade e da fecundidade.

A consequência de todos estes processos foi a diminuição da população residente desde 2009. Entre esse ano e 2017, Portugal perdeu mais de 280 mil habitantes, equivalente a 2.7% da sua população. Uma dinâmica recessiva semelhante na história recente de Portugal verificada no outro pico da emigração, na viragem das décadas de 60 e 70 do século XX, foi travada com a chegada a Portugal, após 1974, da população repatriada das ex-colónias, em números elevados (mais de meio milhão, equivalente a 5% da população de Portugal à época) e com uma estrutura etária jovem (Pires, 2003: 199-218). Hoje, sem perspetivas

⁶ Os dados demográficos sobre a população portuguesa usados nesta secção são do Instituto Nacional de Estatística acedidos através da PORDATA, Base de Dados Portugal Contemporâneo.

⁷ Os dados sobre a emigração portuguesa usados nesta secção são do Observatório da Emigração, acessíveis no respetivo sítio eletrónico.

de um movimento compensatório semelhante, os efeitos demográficos de um novo pico de emigração são bem mais recessivos. De facto, desde então o envelhecimento da população portuguesa acentuou-se: em 1970, o índice de envelhecimento era de 32.9, valor que, em 2107, estava já nos 153.2. Do mesmo modo, o número de indivíduos em idade ativa por idoso (ou índice de sustentabilidade potencial) passou de 6.6, em 1970, para 3.0, em 2017, colocando uma pressão nova sobre a sustentabilidade do sistema público de pensões.

Em resumo, em Portugal, hoje, como nos anos 60 do século XX, as migrações internacionais estão a ampliar e não a contrariar as tendências demográficas recessivas. Seria necessário um crescimento muito grande da imigração para que as migrações internacionais voltassem a ter um efeito contra cíclico no plano demográfico (Peixoto et al., 2017). Na ausência desse efeito, reforça-se, em Portugal, a percepção da emigração como obstáculo ao desenvolvimento, que privaria o país não só de recursos humanos como de condições de sustentabilidade nos planos social e demográfico.

CONCLUSÃO: EMIGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NUMA PERIFERIA CENTRAL

Em múltiplos debates atuais tem sido contrariada a ideia de que a emigração apenas contribui para o desenvolvimento dos países de destino, sendo neutra ou mesmo negativa para os países de origem. Para esta reavaliação foi fundamental a maior atenção, no plano teórico, às dinâmicas de rede e, no plano analítico, à criação de espaços transnacionais. Em consequência, somaram-se ao consenso sobre os efeitos positivos, em termos de desenvolvimento dos países de emigração, das remessas dos emigrantes, novas conceções sobre as dinâmicas de “circulação dos cérebros”, bem como sobre os potenciais benefícios dos efeitos-diáspora. No plano demográfico, estabilizou-se a ideia de um duplo ganho, para países de origem e de destino, nuns por atenuação da pressão demográfica sobre o emprego, em populações jovens, noutros por resolução de défices demográficos e de necessidades do mercado de trabalho, em populações envelhecidas.

Em geral, estas conclusões supõem uma dupla coincidência: países subdesenvolvidos/ de origem, por um lado, países desenvolvidos/ de destino, por outro. Quando essa coincidência não se verifica, o debate tem que ser prosseguido, qualificando com mais rigor as condições da relação positiva emigração/desenvolvimento nos países de origem.

No plano demográfico, é relativamente fácil identificar as condições daquela relação positiva, que dependem do regime demográfico e dos equilíbrios migratórios prevalentes na origem. Os efeitos demográficos positivos da emigração só existem se (a) as populações dos países de origem forem jovens e estiverem em expansão ou (b) se, caso estivermos perante populações envelhecidas e em diminuição, os fluxos migratórios tiverem um saldo positivo significativo. Nenhuma destas condições está presente no caso português, pelo que os efeitos desenvolvimentistas da emigração não só serão negativos no plano instrumental, como serão percecionados como tal no plano simbólico. Estas boas razões por detrás das percepções públicas sobre o efeito negativo da emigração em Portugal são ainda reforçadas pela centralidade, na memória coletiva recente, da emigração como um dos resultados negativos do subdesenvolvimento nacional no período do regime autoritário do Estado Novo.

No plano da emigração qualificada, a emergência de efeitos positivos na origem dependem, por um lado, da existência de mínimos absolutos de recursos humanos qualificados não migrantes na origem (Doquier e Marfouk, 2006: 173-174). Dependem, ainda, como já referido, do fomento de relações transnacionais com as diásporas a partir da origem. No caso português, é menos a primeira condição que não está satisfeita, do que a segunda. Porém, a multiplicação das poucas iniciativas para criar efeitos-diáspora, quer por entidades públicas como privadas, requereria uma maior aceitação pública dos potenciais efeitos positivos da emigração. É este reconhecimento que, no plano simbólico, tem condições difíceis de efetivação.

Em primeiro lugar, e como já se referiu, pelas consequências recessivas objetivas que a emigração tem hoje no plano demográfico. Em segundo lugar, e também como já referido, pela

associação historicamente fundada, entre emigração e subdesenvolvimento, num duplo sentido: a emigração como resposta aos bloqueios do desenvolvimento e como fator de agravamento desses bloqueios. Em terceiro lugar, pelo efeito simbólico hoje associado às comparações internacionais de base estatística, que funcionam como múltiplos rankings espontâneos do desenvolvimento (Thornton, Dorius e Swindle, 2015). Emigração e qualificação são dois dos domínios dessas comparações em que a imagem sobre Portugal parece ficar despromovida, pelo que nenhum ator político ousa tomar outra posição que não seja a de associar crescimento da emigração com fracasso e emigração de recursos qualificados como fracasso agravado. São estas mesmas condições adversas no plano simbólico que constituem as razões por detrás da desvalorização das remessas dos emigrantes.

Condições adversas adicionais, de natureza política, não só no plano nacional como europeu, dificultam ainda o aproveitamento da enorme margem de progressão para a imigração que há em Portugal, em consequência dos valores reduzidos desta tanto em termos de stock como de fluxo. Progressão que é, no entanto, condição fundamental para que os efeitos recessivos da emigração, no plano demográfico, possam ser contrariados.

No campo das migrações, as políticas públicas enfrentam pois, hoje, em Portugal, dilemas de origem simbólica que dificultam a definição e aplicação de medidas que permitam transformar em virtuosas, ainda que só parcialmente, as relações entre migrações e desenvolvimento. A origem dos dilemas é, em boa parte, simbólica, as suas consequências são sobretudo instrumentais.

REFERÊNCIAS

BOUDON, Raymond (2003), *Raison, Bonnes Raisons*, Paris, PUF.

CÂNDIDO, Ana Filipa (2018), "Portuguese skilled migration in DIOC 2010/11", *OEm Fact Sheets*, 8, Observatório da Emigração, CIES-IUL, ISCTE-IUL. DOI: 10.15847/CIESOEMFS082018.

CASTLES, Stephen (2007), "Can migration be an instrument for reducing inequality", comunicação apresentada na Metropolis Conference Melbourne, pp.1-5.

CASTLES, Stephen; Hein DE HAAS e Mark J. MILLER (2014), *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, 5ªed., Basingstoke (Hampshire), Palgrave-Macmillan.

Có, João Ribeiro Butiam (2004), "As associações das comunidades migrantes em Portugal e a sua participação no desenvolvimento do país de origem: o caso guineense", *SOCIUS Working Papers*, 12, SOCIUS, ISEG, Universidade Técnica de Lisboa.

CZAIKA, Mathias e Christopher PARSONS (2016), "High-skilled migration in times of global economic crisis", *IMI Working Papers Series*, 126, University of Oxford, International Migration Institute.

DE HAAS, Hein (2006), *Engaging Diasporas: How Governments and Development Agencies can Support Diaspora Involvement in the Development Of Origin Countries*, report, Oxford, Oxfam Novib.

DE HAAS, Hein (2008), "Migration and development: A theoretical perspective", *IMI Working Papers Series*, 9, University of Oxford, International Migration Institute.

DE HAAS, Hein (2012), "The migration and development pendulum: a critical view on research and policy", *International Migration*, 50 (3), pp. 8-25.

DE HAAS, Hein *et al.* (2018), "International migration: trends, determinants and policy effects", *IMI Working Papers Series*, 33, University of Oxford, International Migration Institute.

DELICADO, Ana (2008), "Cientistas portugueses no estrangeiro: factores de mobilidade e relações de diáspora", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 58, pp. 109-129.

DELICADO, Ana (2010), "O retorno dos 'cérebros': regresso e reintegração dos inves-

- tigadores portugueses em mobilidade, *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 5 (15), pp.185-218.
- EVANS, Peter (1996) "Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy", *World Development*, 24 (6), pp. 1119-1132.
- FAIST, Thomas (2000), *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*, Oxford, Oxford University Press.
- GOLDIN, Ian; Geoffrey CAMERON e Meera BLARAJAN (2011), *Exceptional People. How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future*, Princeton, Princeton University Press.
- GOMES, Rui Machado, *et al.* (2015), *Fuga de Cérebros. Retratos da Emigração Portuguesa Qualificada*, Lisboa, Bertrand.
- HATTON, Timothy J. e Jeffrey G. WILLIAMSON (1998), *The Age of Mass Migration. Causes and Economic Impact*, Oxford, Oxford University Press.
- IRISH ABROAD UNIT (2015), *Global Irish-Ireland's Diaspora Policy*, Dublin, Department of Foreign Affairs and Trade.
- IRISH ABROAD UNIT (2018), *Review Implementation of Global Irish-Ireland's Diaspora Policy*, Dublin, Department of Foreign Affairs and Trade.
- ISKANDER, Natasha (2012), "Partners in organizing: engagement between migrants and the state in the production of Mexican Hometown associations", NYU Wagner Research Paper, 2102679, New York University.
- KAPUR, Devesh (2003), *Remittances: The New Development Mantra? (paper prepared for the G-24 Technical Group Meeting, 15-16 September)*, Nova Iorque e Genebra, Nações Unidas.
- KING, Russel, *et al.* (2010), *The Atlas of Human Migration. Global Patterns of People on the Move*, London, Earthscan.
- KNOMAD (2018), *Migration and Remittances. Recent Developments and Outlook*, Washington DC, The World Bank.
- KUZNETSOV, Yeugeny (org.), *Diaspora Networks and the International Migration of Skills: How Countries Can Draw on Their Talent Abroad*, Washington, The World Bank.
- KUZNETSOV, Yeugeny e Charles SABEL (2006), "International migration of talent, diaspora networks, and development: Overview of main issues", em Yeugeny Kuznetsov (org.), *Diaspora Networks and the International Migration of Skills: How Countries Can Draw on Their Talent Abroad*, Washington, The World Bank, pp. 3-20.
- MASSEY, Douglas S., *et al.* (1998), *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford, Oxford University Press.
- MEYER, JEAN-BAPTISTE (2001), "Network approach versus brain drain: Lessons from the diaspora", *International Migration*, 39 (5), pp.91-110.
- MILANOVIC, Branko (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.
- MONTEIRO, Paulo Filipe (1994), *O Eterno Mito do Retorno*, Oeiras, Celta.
- ÖZDEN, Caglar (2005), "Educated migrants: is there brain-waste?", em Maurice Schiff e Caglar Ozden (orgs.) (2005), *International Migration, Remittances & the Brain Drain*, Washington, The World Bank.
- PARLAMENTO EUROPEU (2016), "O orçamento da UE em revista", Portal do Parlamento Europeu [http://www.europarl.europa.eu/external/html/budgetatag glance/default_pt.html#portugal].
- PEIXOTO, João, *et al.* (orgs.) (2016), *Regresso ao Futuro. A Nova Emigração e a Sociedade Portuguesa*, Lisboa, Gradiva.

- PEIXOTO, João, *et al.* (orgs.) (2017), *Migrações e Sustentabilidade Demográfica: Perspetivas de Evolução da Sociedade e Economia Portuguesas*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- PIRES, Rui Pena (2003), *Migrações e Integração. Teoria e Aplicações à Sociedade Portuguesa*, Oeiras, Celta.
- PIRES, Rui Pena, *et al.* (2011), *Portugal: An Atlas of International Migrations*, Lisboa, Tinta-da-china.
- PIRES, Rui Pena, *et al.* (2018), *Emigração Portuguesa. Relatório Estatístico 2018*, Lisboa, Observatório da Emigração e Rede Migra, CIES-IUL, ISCTE-IUL. DOI: 10.15847/CIESOEMRE052018
- PORTES, Alejandro (2016), "International migration and national development: from orthodox equilibrium to transnationalism", *Sociology of Development*, 2 (2), pp. 73-92.
- PORTES, Alejandro; LUIS E. GUARNIZO e Patricia LANDOLT (1999), "The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field", *Ethnic and Racial Studies*, 22 (2), pp. 217-237.
- RODRIGUES, Maria L. (2017), "Políticas públicas de ensino superior em Portugal (1911-2011)", em *Organización de Estados Iberoa (Oei), La Universidad Reformada: Hacia el Centenario de la Reforma Universitaria de 1918*, Buenos Aires, EUDEBA, pp. 12-41.
- ROSSI, Pedro Linhares (2004), "Remessas de imigrantes brasileiros em Portugal: inquérito por amostragem a imigrantes brasileiros em Lisboa, Porto e Setúbal", *SOCIUS Working Papers*, 10, SOCIUS, ISEG, Universidade Técnica de Lisboa.
- SALT, John (1992), "Migration processes among the highly skilled in Europe", *International Migration Review*, 25 (2), pp.484-505.
- SEN, Amartya (2003), "Development as capability expansion", em Sakiko Fukuda-Parr e A.K. Shiva Kumar (orgs.) (2003), *Readings in Human Development. Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm*, Oxford, Oxford University Press, pp. 3-16.
- SKELDON, Ronald (2008), "International migration as a tool in development policy: A passing phase?", *Population and Development Review*, 34 (1), pp.1-18.
- THORNTON, Arland; Shawn F. DORRIS e Jeffrey SWINDLE (2015), "Developmental idealism: the cultural foundations of world development programs", *Sociology of Development*, 1 (2), pp.69-112.
- VERTOVEC, Steven e Robin COHEN (orgs) (1999), *Migration, Diasporas and Transnationalism*, Aldershot, Edward Elgar.
- VIDIGAL, Inês e Rui Pena PIRES (2014), "Remessas 2013", *OEm Fact Sheets*, 2, Observatório da Emigração, CIES-IUL, ISCTE-IUL. DOI: 10.15847/CIESOEMFS022014.

RESUMEN

Na literatura sobre a relação entre migrações e desenvolvimento é comum a avaliação separada dos impactos das migrações nos países de origem e nos países de destino (bem como sobre os próprios migrantes. Ver Goldin, Cameron e Blarajan, 2011: 162-210). Em rigor, a esta diferenciação tende a corresponder uma outra, feita na prática mas raramente especificada, que passa pela sobreposição entre país de origem e país subdesenvolvido, por um lado, e entre país de destino e país desenvolvido, por outro. Transpor muitas das conclusões dessa literatura para a análise dos impactos da emigração num país de origem classificado como de elevado desenvolvimento humano, no caso Portugal, é muitas vezes difícil, obrigando a uma cuidadosa seleção do que é ou não aplicável e disponibilidade analítica para identificar e explicar dinâmicas particulares deste tipo de países: desenvolvidos mas de emigração.

O caso de Portugal não representa uma singularidade, pelo que o seu estudo poderá permitir futuras generalizações de âmbito de aplicação mais alargado. De facto, hoje as migrações internacionais envolvem todas as regiões do mundo (Massey et al., 1998: 2, 4-7; King, 2010: 40-41), sendo as migrações entre países desenvolvidos da mesma ordem de grandeza das que se realizam entre países em desenvolvimento e destes para os primeiros (Goldin, Cameron e Blarajan, 2011: 122).

Em consequência, somaram-se ao consenso sobre os efeitos positivos, em termos de desenvolvimento dos países de emigração, das remessas dos emigrantes, novas conceções sobre as dinâmicas de “circulação dos cérebros”, bem como sobre os potenciais benefícios dos efeitos-diáspora. No plano demográfico, estabilizou-se a ideia de um duplo ganho, para países de origem e de destino, nuns por atenuação da pressão demográfica sobre o emprego, em populações jovens, noutros por resolução de défices demográficos e de necessidades do mercado de trabalho, em populações envelhecidas.

Em geral, estas conclusões supõem uma dupla coincidência: países subdesenvolvidos/de origem, por um lado, países desenvolvidos/de destino, por outro. Quando essa coincidência não se verifica, o debate tem que ser prosseguido, qualificando com mais rigor as condições da relação positiva emigração/desenvolvimento nos países de origem.

No plano demográfico, é relativamente fácil identificar as condições daquela relação positiva, que dependem do regime demográfico e dos equilíbrios migratórios prevalentes na origem. Os efeitos demográficos positivos da emigração só existem se (a) as populações dos países de origem forem jovens e estiverem expansão ou (b) se, caso estivermos perante populações envelhecidas e em diminuição, os fluxos migratórios tiverem um saldo positivo significativo. Nenhuma destas condições está presente no caso português, pelo que os efeitos desenvolvimentistas da emigração não só serão negativos no plano instrumental, como serão percecionados como tal no plano simbólico. Estas boas razões por detrás das perceções públicas sobre o efeito negativo da emigração em Portugal são ainda reforçadas pela centralidade, na memória coletiva recente, da emigração como um dos resultados negativos do subdesenvolvimento nacional no período do regime autoritário do Estado Novo.

No plano da emigração qualificada, a emergência de efeitos positivos na origem dependem, por um lado, da existência de mínimos absolutos de recursos humanos qualificados não migrantes na origem (Doquier e Marfouk, 2006: 173-174). Dependem, ainda, como já referido, do fomento de relações transnacionais com as diásporas a partir da origem. No caso português, é menos a primeira condição que não está satisfeita, do que a segunda.

Palavras-chave: Migrações e desenvolvimento; remessas; fuga de cérebros; migrações e demografia; Portugal; emigração portuguesa.

ABSTRACT In the literature on the relationship between migration and development, it is common to separately assess the impacts of migration in countries of origin and destination countries (as well as on migrants themselves) (see Goldin, Cameron and Blarajan, 2011: 162-210). Strictly speaking, this differentiation tends to correspond to another one, made in practice but rarely specified, that passes through the overlap between country of origin and underdeveloped country, on the one hand, and between country of destination and developed country, on the other. Transposing many of the conclusions of this literature to analyze the impacts of emigration in a country of origin classified as high human development in the case of Portugal is often difficult, requiring a careful selection of what is or is not applicable and analytical readiness to identify and explain particular dynamics of this type of countries: developed but emigration.

The case of Portugal does not represent a singularity, and its study may allow future generalizations of wider scope. In fact, today international migrations involve all regions of the world (Massey et al., 1998: 2, 4-7, King, 2010: 40-41), with migrations between developed countries of the same order of magnitude between developing countries and the developing countries (Goldin, Cameron and Blarajan, 2011: 122).

As a result, they added to the consensus on the positive effects, in terms of the development of countries of emigration, of remittances, new conceptions on the dynamics of "brain circulation", as well as on the potential benefits of diaspora effects. At the demographic level, the idea of a double gain for countries of origin and destination has been stabilized, in order to alleviate the demographic pressure on employment, in young populations, in others by resolving demographic deficits and labor market needs, in aged populations.

In general, these conclusions assume a double coincidence: underdeveloped / origin countries, on the one hand, developed / destination countries, on the other. When this coincidence does not take place, the debate has to be pursued, further qualifying the conditions of the positive emigration / development relationship in the countries of origin.

At the demographic level, it is relatively easy to identify the conditions of that positive relationship, which depend on the demographic regime and the migratory equilibria prevailing at the origin. The positive demographic effects of emigration only exist if (a) the populations of the countries of origin are young and are expanding or (b) if, in the case of aging and declining populations, migration flows have a significant positive balance. None of these conditions are present in the Portuguese case, so the developmental effects of emigration will not only be negative in the instrumental plane, but will also be perceived as such on the symbolic plane. These good reasons behind public perceptions of the negative effect of emigration in Portugal are further reinforced by the centrality, in the recent collective memory, of emigration as one of the negative results of national underdevelopment in the period of the Estado Novo authoritarian regime.

In terms of skilled emigration, the emergence of positive effects at source depends, on the one hand, on the absolute minimums of qualified non-migrant human resources at source (Doquier and Marfouk, 2006: 173-174). They also depend on the promotion of transnational relations with the diasporas from their origin. In the Portuguese case, it is less the first condition that is not satisfied, than the second.

Keywords: Migration and development; remittances; brain drain; migrations and demography; Portugal; Portuguese emigration.

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL

II. Documentos

Comentarios al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular: Aproximación desde la Unión Europea y América Latina, principales documentos

Comments on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Aproximation from the European Union and Latin America, main documents

MARIA LIGIA MANTILLA JAIMES*

Antes de dar inicio, y entrar en materia con el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, conviene recordar la alusión a la conciencia/moral que el sociólogo Zigmunt Bauman hace en relación con la migración, en su libro extraños llamando a la puerta, “los problemas generados por la actual crisis migratoria y agravados por el pánico de las migraciones pertenecen a la categoría de los más complejos y controvertidos: en ellos, el imperativo categórico de la moral entra en confrontación directa con el miedo a lo desconocido (...)”. (Zigmunt Bauman 2016, p. 95).

La actual política migratoria basada en “securitización” “está lejos de acercarse a la solución de este fenómeno. Bauman, responde

a esta con el uso de la palabra adiaforización, para hacer frente a la cuestión de los inmigrantes, y la explica, “es decir, que hace que tanto ellos como lo que se les hace se abstraiga de toda evaluación moral” (*Ibidem*, p. 36).

A lo que agregaríamos, es como si de facto, ser inmigrante, refugiado, o peor aún inmigrante irregular, se estuviera ante una categoría inferior a la del resto de la sociedad, dado el desconocimiento evidente a sus derechos humanos y, por tanto, a una verdadera opción de inclusión. Ante ciertos discursos podemos cuestionarnos si realmente la discusión no está en ser inmigrante, sino en ¿ser pobre?, estaremos en una sociedad donde la aporofobia es una de las principales causas de esa confrontación moral, así lo ha sostenido Adela Cortina, el debate sigue abierto.

Bien, después de este preámbulo, abordaremos la importancia del Pacto Mundial para las Migraciones, como principal acuerdo intergubernamental para lograr una migración, segura, regular y ordenada. Iniciaremos abordando los principales documentos que sirvieron como antecedente y, posteriormente

* Doctoranda del Programa de Doctorado en Migración Internacional de la Universidad Pontificia de Comillas ICADE. Profesora del Máster en Derecho Público de la Universidad Sergio Arboleda de Colombia, abogada especializada en Conciliación en Derecho, Víctimas y Derechos Humanos, Máster en Derecho con Énfasis en Derechos Humanos, Máster en Relaciones Internacionales y Derecho Internacional de la Universidad Complutense de Madrid UCM, Máster en Cooperación Internacional al Desarrollo de la Universidad Pontificia Comillas ICADE.

comentaremos el documento final del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordena y Regular, de aquí en adelante mencionado por sus siglas en inglés (GCM o Global Compact Migration).

1. ANTECEDENTES: PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN, ORDENA, SEGURA Y REGULAR

Su inicio, fue por consenso de los 193 Estados parte de Naciones Unidas, cuando aceptan dar el reconocimiento a temas migratorios y de refugiados en su agenda política, pasando a ser un tema de interés internacional dada la necesidad de abordar la movilidad humana de manera integral y global para proteger los derechos de todos los migrantes.

La comunidad internacional se reafirma en su interés mutuo con los migrantes, mediante la **Resolución 71 del 19 de septiembre del 2016 de la Asamblea General de Naciones Unidas (A/RES/71/1), Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes.**

El logro de esta resolución sobre el GCM ha requerido un trabajo arduo y previo al interior de las Naciones Unidas dónde se han estado considerando en diversas resoluciones aprobadas por la Asamblea General, las diversas perspectivas frente a la dinámica constante de la migración, así lo muestra:

a) Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo del 3 de octubre de 2013, aprobada por Resolución 68/4 de la Asamblea General de Naciones Unidas. En esta Declaración se presenta a la migración desde un enfoque positivo e integral. Así lo afirman en su motivación:

1. Reconocemos que la migración internacional es una realidad pluridimensional que incide sobremanera en el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino y, en ese contexto, reconocemos que la migración internacional es una cuestión intersectorial que debe abordarse de forma coherente, amplia y equilibrada, integrando el desarrollo con la debida consideración a

las dimensiones social, económica y ambiental y respetando los derechos humanos;

2. Reconocemos la importante contribución de los migrantes y la migración al desarrollo de los países de origen, tránsito y destino, así como la compleja interrelación entre la migración y el desarrollo;

Posteriormente, conservando el interés por la migración y su enfoque en derechos humanos, la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante la **Resolución 69/313 del 27 de julio del 2015,** aprueba la:

b) Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba).

El objetivo principal del documento es “poner fin a la pobreza y el hambre y lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones mediante la promoción del crecimiento económico inclusivo, la protección del medio ambiente y el fomento de la inclusión social” Se destaca, su expreso compromiso por respetar los derechos humanos, y su mención del derecho humano al desarrollo.

Bien, esta agenda Addis Abeba, traza su contenido enfocado a la transformación financiera positiva en todos los niveles, uniendo sinergias con los objetivos del desarrollo, y bajo un enfoque holístico, como propuesta para lograr un desarrollo sostenible, eficaz e inclusivo.

Dentro de este desarrollo integral, tienen en cuenta la migración internacional, así lo disponen en su numeral 111 de esta Resolución, coincidiendo con los numerales 1 y 2 de la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo del 2013, considerando igualmente que **la migración internacional está bajo un contexto pluridimensional,** que favorece el desarrollo de las partes implicadas en el proceso migratorio, como lo son los países de origen, tránsito y destino. Coinciden en que debe abordarse de una manera coherente, integral y equilibrada, y en garantizar los derechos humanos de todos, independiente de su

situación, protegiendo a los más vulnerables. La migración, reconocen, debe ser en condiciones de seguridad, ordenada y sistemática.

Coherente con los objetivos de estas dos Resoluciones citadas, las Naciones Unidas, en línea con el fin perseguido, aprueban en Asamblea General la:

c) Resolución 70/1 de septiembre 25 de 2015, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta resolución, define su vertiente a favor de un mundo mejor, paz universal, y erradicar la pobreza desde todas sus dimensiones, como requisito indispensable para el desarrollo sostenible.

Para tal fin, proponen 17 objetivos y 169 metas a cumplir a 2030, entre ellos, el Objetivo 10, cuya meta es reducir la desigualdad en los países y entre ellos.

10.7. 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. Este objetivo, tiene metas específicas desde lo económico, fomentando la asistencia oficial para el desarrollo, la inversión extranjera directa, así como lo referente al tema comercial, destacando el principio del trato especial que, en su caso, los países en desarrollo deben tener por su condición. Para con los migrantes, el reducir los costos de transacción de las remesas a menos del 3%, dado el flujo migratorio, y su constante envío de dinero a los países de origen, resulta ser llamativo y, en todo caso, un avance para la mejora de su situación económica. (En el GCM ha quedado contemplado dentro de sus 23 objetivos principales.)

Bajo tal escenario, y como una forma de reafirmar intereses, se aprueba en el 2016:

d) Declaración de Nueva York, por la Asamblea General de Naciones Unidas Resolución 71/1. En su parte introductoria hace una mención general sobre las posibles razones por las cuales se genera la migración, y los diversos tipos de migración, con lo cual se reafirma desde esta Declaración su carácter heterogéneo.

La humanidad ha estado en movimiento desde los tiempos más antiguos. Algunas personas se desplazan en busca de nuevas oportunidades económicas y nuevos horizontes. Otras lo hacen para escapar de los conflictos armados, la pobreza, la inseguridad alimentaria, la persecución, el terrorismo o las violaciones y abusos de los derechos humanos. Hay otras personas que se desplazan por los efectos adversos del cambio climático o de desastres naturales (algunos de los cuales pueden estar vinculados al cambio climático) u otros factores ambientales. Muchos se trasladan, de hecho, debido a varios de esos motivos. (Declaración de Nueva York 2016, p. 1).

Esta Declaración, reafirma aspectos importantes de la migración, a mencionar:

1. (...) La positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. (...) Los beneficios y las oportunidades que ofrece la migración segura, ordenada y regular son considerables y a menudo se subestiman. En cambio, el desplazamiento forzoso y la migración irregular de personas en grandes movimientos suelen plantear problemas complejos. Reafirmamos los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

2. La Declaración Universal de Derechos Humanos y recordamos los principales tratados internacionales de derechos humanos. Reafirmamos, y protegeremos plenamente, los derechos humanos de todos los refugiados y migrantes, independientemente de su condición; todos son titulares de derechos. (*Ibidem*, p. 2).

En concordancia con la Resolución 70/1 del 2015, coinciden en compartir los compromisos dispuestos en la agenda 2030 Objetivos de Desarrollo del Milenio, específicamente los relacionados con la migración. Reconociendo expresamente, en su numeral 16 del título I las necesidades de refugiados, desplazados internos y migrantes. En ese sentido, en el compromiso, número 21, reafirman su adhesión al Derecho Internacional y las obligaciones de los Estados en virtud de este.

Esta declaración divide en dos anexos los ejes temáticos principales, es decir, anexo I relativo a los refugiados, y la forma para concertar un pacto mundial sobre dicha cuestión, y anexo II, relacionado con los migrantes, las medidas a concertar para una migración segura, ordenada y regular a desarrollarse en el Pacto Mundial. Los compromisos con los migrantes, contemplado en el título III, son el inicio de las negociaciones intergubernamentales para el logro del GCM 2018.

En conclusión, la Declaración de Nueva York, más allá de generar compromisos y tener presente los derechos humanos y derecho internacional, lo cual es esencial, reconoce los efectos positivos de la migración, **su carácter pluridimensional y, generador de desarrollo** para todas las partes implicadas. Afirman que “Los migrantes pueden hacer contribuciones positivas y profundas al desarrollo económico y social de las sociedades de acogida y a la creación de riqueza mundial. Pueden ayudar a responder a las tendencias demográficas, la escasez de mano de obra y otras dificultades que afrontan las sociedades de acogida.” (*Ibidem*, p. 10).

Así mismo, esta Declaración a diferencia de otras iniciativas, inclinadas más a la movilidad humana (trabajadores migratorios y sus familias, tráfico ilícito migrantes) **promueve y reconoce los derechos humanos de todos los migrantes, independiente de su situación migratoria, condición jurídica o movimiento**, sin clasificaciones. Es este el objetivo que se quiere transmitir en el GCM, de hecho, es esta Declaración uno de sus fundamentos en su misión y visión.

Consecuente con la Declaración y sus compromisos, la Asamblea General de la ONU aprueba: **e) Resolución 71/280 del 6 de abril de 2017, las Modalidades para las negociaciones intergubernamentales del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular.**

Naciones Unidas, mediante esta Resolución, tiene en cuenta como principal organismo a nivel mundial en migración, a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). En consecuencia, la nombra en su calidad de organización conexas, para el desarro-

llo de la prestación servicios en conocimientos técnicos y jurídicos sobre el contenido de las negociaciones. En ese orden, decide que la conferencia intergubernamental, así como el proceso preparatorio, deben estar abiertos a todos los Estados miembros, y miembros de organismos especializados que participen en calidad de observadores de la Asamblea General. Lo anterior, incluyendo igualmente a organizaciones intergubernamentales y otras entidades.

Para este proceso de negociación y de consultas se resalta en la Resolución, en sus numerales 5, 6, literal b), que estas deberán ser abiertas, transparentes e inclusivas para promover la implicación de todos los Estados. En ese sentido, también de la sociedad civil, sector académico, privado, parlamentos, las comunidades de la diáspora y organizaciones de migrantes que participen activamente, Se destaca el interés por Naciones Unidas, por buscar una participación abierta, equitativa, inclusiva y con mención especial de la participación de las mujeres. (El GCM, en su numeral 44, en referencia a su aplicación, incluye a todos los actores interesados. Ver más adelante)

Siendo un proceso de negociación para las migraciones, resulta acertada la consideración a mencionar:

7. Pone de relieve la importancia de **las contribuciones que tengan en cuenta las diferentes realidades** y, por consiguiente, alienta a la contribución efectiva y la participación activa de todos los interesados pertinentes en todas las etapas del proceso preparatorio y en la propia conferencia, entre otras cosas mediante el intercambio de mejores prácticas y políticas concretas, por **ejemplo celebrando consultas con múltiples interesados nacionales y participando en plataformas mundiales, regionales y subregionales**; (Naciones Unidas, 2017, p. 3) [*Negrilla fuera de texto*].

A esta participación en plataformas, Naciones Unidas, en su numeral 9, invita a la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, y a las Redes Regionales de Instituciones de Derechos Humanos, para

que participen, así como a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos que cumplan con los principios de París.

Se aprecia esta recomendación, al tener en cuenta diferentes realidades, dada la heterogeneidad y carácter pluridimensional de la migración, donde se necesita tener una visión holística de la migración en toda su dinámica, y de todas las personas inmigrantes y los diferentes escenarios, de los países de origen, de tránsito, y destino implicados, para que realmente sea efectivo el GCM 2018.

Por último, solo se ha de señalar que este proceso, se estructuró, según el numeral 14 de la Resolución comentada, de la siguiente manera: a) Fase I (*consultas*): abril a noviembre de 2017; b) Fase II (*balance*): noviembre de 2017 a enero de 2018; c) Fase III (*negociaciones intergubernamentales*): febrero a julio de 2018 con el documento final.

1.1. Dialogo Internacional sobre la Migración 2017

Como se indicó más arriba, Naciones Unidas ha tenido como organización de apoyo a la OIM para el desarrollo del proceso de negociación para el GCM 2018. En este sentido, conviene mencionar que los Estados miembros de la OIM desde el 2001 dieron inicio al Dialogo Internacional sobre la Migración, que se centró en: “poner a disposición de los Estados y de las organizaciones internacionales y otras instituciones un foro para el intercambio de experiencias y el fomento de la cooperación y de la coordinación de actividades relativas a cuestiones de migraciones internacionales” (Artículo 1, párrafo 1, inciso e) de su Constitución) (OIM 2017, p. 3).

Este Dialogo Internacional para el 2017, seleccionó como eje temático el “Fortalecimiento de la cooperación internacional y la gobernanza de la migración con miras a la adopción de un Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular en 2018”, en respuesta a la invitación de la Asamblea General de Naciones Unidas para que la OIM prestara servicios técnicos y jurídicos, tal como lo comentamos en líneas atrás, con la Resolución 71/280.

El contenido de este documento está basado en el informe de los dos talleres realizados en el 2017. Este Dialogo Internacional, concreta su reflexión en dos de los diversos objetivos, uno de ellos, la cooperación internacional para gestionar la migración, y el segundo, en cuanto a la protección efectiva de los derechos humanos de todos los migrantes, especialmente de los más vulnerables, independiente de su situación migratoria.

La convocatoria para participar fue considerable, se contó con “(...) la participación de más de 300 personas, a saber, representantes de los gobiernos, las Naciones Unidas y otras organizaciones regionales e internacionales, las instituciones académicas, el sector privado, la diáspora y las organizaciones de migrantes, y la sociedad civil.” (OIM 2017, p. 4).

La forma como se desarrollaron los talleres fue a través de paneles, estos contenían subtemas fundamentales con los cuales se deliberaba, y seguidamente se daba paso a preguntas y comentarios. Estos paneles estaban liderados por expertos en migración y gobernanza, haciendo de los talleres un encuentro objetivo. La participación fue dispuesta de tal manera que se diera el equilibrio geográfico y de género, como de todos los sectores de especialización. Los migrantes, por su relevancia con la iniciativa, también tuvieron el espacio dentro de estos talleres. En este sentido, la OIM tuvo en cuenta las recomendaciones de Naciones Unidas, a través de las resoluciones que ha aprobado en relación con la migración, y para el GCM 2018, y que recordemos, es el énfasis en *una participación abierta, equitativa, inclusiva y con mención especial de la participación de las mujeres*, y que hemos citado en los antecedentes.

En cuanto al primer taller en abril 2017 en Nueva York, se propuso “Fortalecimiento de la cooperación internacional y la gobernanza de la migración con miras a la adopción de un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular en 2018”. Y el segundo en julio 2017, en Ginebra, tuvo como finalidad “Entender las vulnerabilidades de los migrantes: un enfoque basado en soluciones para la elaboración de un pacto mundial que empodere a los migrantes y reduzca sus vulnerabilidades” (*Ibidem*, p. 5). Estos talleres tuvieron

reconocimiento por parte de los participantes, se destacó que se reafirmaran en tener en cuenta a los migrantes más vulnerables, independiente de su situación migratoria, los participantes consideraron que al quedar en el Pacto Mundial se generaban compromisos con todos, además de la inclusión en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

En general, el Dialogo Internacional para las Migraciones, coincide en señalar al Pacto Mundial como una oportunidad histórica, de hecho, el presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas, afirmó al respecto que:

“El pacto mundial sobre migración será el primer acuerdo negociado a nivel intergubernamental, redactado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, que abarque todas las dimensiones de la migración internacional de manera integral”. Con ello, se amplía el margen que estaba enfocado bajo la categoría de refugiado, a todos los demás migrantes.

En coherencia con lo afirmado por Naciones Unidas, los representantes de Colombia, Suecia, Chile, coinciden en reiterar la importancia de proteger a los migrantes más vulnerables, y en ese sentido expresaron:

(..) Era imprescindible abordar el tema de la protección de los derechos de los migrantes, específicamente los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, tanto en los países de origen, como durante el tránsito, en los países de destino y tras su retorno. La delegación de Colombia lo enmarcó en términos de derechos humanos y dijo que el proceso del pacto mundial sobre migración era una manera de reconocer y hacer realidad los 24 compromisos formulados en la Declaración de Nueva York, en vez de limitarse a hablar de ellos. (*Ibidem*, p.17).

Otro aspecto que se resalta es el de la “retórica” sobre el inmigrante, y de la importancia de cambiar el discurso “problema” por términos positivos, donde se comunique los beneficios económicos, sociales y culturales que aporta la migración, al país de origen, al de tránsito y de destino. Para ello, es necesario una migración ordenada, segura y regular, debiendo al tiempo “reconceptualizar la movi-

lidad humana”, así lo registra el informe del Dialogo Internacional para las Migraciones, en alusión a los argumentos de los oradores participantes, entre otros:

Ahmed Hussen (Canadá) consideró necesario contar con más testimonios favorables sobre los efectos de la migración: “También debemos animar a los líderes de los sectores público y privado a que combatan y eliminen la retórica negativa promoviendo una visión más positiva de la migración y haciendo hincapié en la evidencia, cada vez mayor, de los múltiples beneficios que la movilidad puede traer consigo”. Bart Somers (alcalde de la ciudad de Malinas, Bélgica) llevó esa línea de pensamiento un paso más allá diciendo que no se trataba únicamente de reorientar la retórica para que fuera más positiva, sino de crear una apreciación verdaderamente nueva de la diversidad “como la nueva normalidad. (*Ibidem*, p. 18).

Y siguiendo con esa búsqueda de unificar términos y conceptos en materia de migración, coinciden en la importancia del uso adecuado del lenguaje, que incluso hoy en día persiste en los escenarios donde se desarrolle temas migratorios, y más aún cuando se señala al inmigrante irregular, que dada su condición es vulnerable.

El lenguaje sobre la migración se hallaba impregnado de emociones negativas y se asociaba con representaciones erróneas. Las negociaciones sobre el pacto mundial debían basarse en una descripción certera de la migración, complementada por datos fiables, que no estuviera empeñada por estereotipos negativos. Muchos participantes —incluida la representación de Colombia— abogaron por mantener la coherencia en el uso de migración “regular” e “irregular” en lugar de “legal” e “ilegal”, **puesto que esta última opción conllevaba un “enfoque punitivo”** (*Ibidem*, p. 19). [*Negrilla fuera de texto*].

El *enfoque integral* a nivel gubernamental también tiene como prioridad la protección de los migrantes en situación de vulnerabilidad. Además de tener en cuenta los derechos en

cada legislación, es necesario que se oriente a las autoridades nacionales y locales en materia de migración y de derechos humanos, de esa forma, sostienen los participantes, los funcionarios podrían valorar la vulnerabilidad del inmigrante como ser humano, antes que definir su condición migratoria. Situación que en concreto será bastante compleja por las diferencias de enfoque de las políticas migratorias por país.

Bien, podría decirse que, en teoría, los Estados estarían cumpliendo con ello, dada la tarea de formación en derechos humanos, en extranjería, y conocimientos a fines con la migración que los funcionarios encargados de esta materia han asumido. No obstante, se inclinan en su mayoría por definir la situación migratoria y no de evaluar su estado de vulnerabilidad. Con ello, resulta acertado y pertinente la argumentación de los participantes, respecto al enfoque integral de parte de los gobiernos.

En cuanto al *enfoque integral desde la sociedad*, de manera general acuerdan como fundamental que la participación de “la sociedad civil, el sector privado, las comunidades de la diáspora, las instituciones académicas y los propios migrantes era imperativa para fortalecer las prácticas migratorias a nivel nacional, y en el proceso consultivo que culminaría con la elaboración del pacto mundial sobre migración” (*Ibidem*, p. 7).

Sin embargo, matizan dicho enfoque, recordando que el proceso del GCM 2018 es de responsabilidad de los Estados, como no podría ser de otra manera. No obstante, también coinciden en recordar que, para la buena gobernanza de la migración, es necesaria la participación de todos los actores, incluyendo los propios migrantes.

En los dos talleres del Dialogo Internacional comentado, la vulnerabilidad de los migrantes es prioridad, en el de Ginebra se explicó la importancia del término, (*Ibidem*, p. 32)

Por lo tanto, es preciso tener una idea más clara de los elementos que entraña el término “migrante vulnerable” o “migrante en situación de vulnerabilidad”. Gene-

ralmente, los debates sobre la vulnerabilidad tienden a centrarse exclusivamente en los grupos de personas para los que existen definiciones jurídicas y protecciones específicas (por ejemplo, los refugiados y las personas objeto de trata), o en la pertenencia de las personas a grupos de población específicos (por ejemplo, las mujeres, los menores y las personas con discapacidad). Esta visión puede opacar el hecho de que las vulnerabilidades varían sustancialmente, dentro de esos grupos.

En ese sentido, y en atención a las reflexiones que se dieron dentro del enfoque gubernamental, se alude a la necesidad de que los funcionarios encargados en materia de migración vayan más allá, su análisis debe ser holístico para que permita ver, de presentarse, la vulnerabilidad de cada inmigrante con sus propias necesidades, y no solo su situación migratoria y pertenencia a algún grupo.

Con ello, se podría lograr una verdadera protección de los derechos humanos de todos, y no solo a los que son clasificados dentro de un determinado “grupo”. Destacando que tanto al inmigrante vulnerable de por sí, como los menores no acompañados, víctimas de trata, como al inmigrante en situación de vulnerabilidad, situación que ocurre dentro de su proceso migratorio, se les debe proteger y reforzar la atención en las causas que los originan para así prevenirlos.

La Directora General adjunta de la OIM, para concluir, considera necesaria la distinción entre refugiados y migrantes, por el marco jurídico que tienen, sin embargo, a su vez, reconoce que, tratándose de vulnerabilidad, tanto los unos, como los otros pueden presentar las mismas vulnerabilidades, dentro del contexto migratorio. Es esa línea, la que entra en debate, ya que podría considerarse que no hay igualdad en la obligación de protección bajo las mismas vulnerabilidades, solo, como se ha señalado por no estar en el grupo determinado.

A propósito de la vulnerabilidad, muchos Estados consideran oportuno que en el GCM esté la migración irregular, precisamente porque no es segura, ordenada ni regular. Esta es una valoración generalizada, coinciden en

que precisamente por no estar regulados son víctimas de abusos y de explotación. Estas personas, viven en situación precaria y su miedo, dada su condición irregular no les permite denunciar.

En general convienen, que no es necesario crear más instrumentos internacionales para los inmigrantes vulnerables, sin embargo, sí que consideran que el problema está en hacer efectivos los ya existentes.

De hecho, se hace alusión a la Declaración de Nueva York y sus orientaciones útiles en este tema, así como lo son las iniciativas Nansen¹ y MICIC².

La Oficina de Alto Comisionado de Naciones Unidas ACNUDH, con el Grupo de Migración Global GMG, con relación al desconocimiento de los derechos humanos de los inmigrantes en situación de vulnerabilidad, consideran que los derechos humanos de los migrantes no están suficientemente protegidos, o pueden estar en riesgo de presentarse un abuso, específicamente aquellos que están fuera de la categoría de refugiado. En ese orden, ha publicado una guía práctica de los principios y directrices para la protección de los migrantes en situaciones vulnerables³.

En cuanto a la Responsabilidad compartida y cooperación, conviene citar a la Representante Especial del Secretario General sobre la Migración Internacional, quien considera relevante la cooperación, y que esta tenga un resultado positivo, así lo expresa:

(..) la falta de cooperación eficaz a escala mundial conlleva a menudo la adopción de políticas migratorias más restrictivas, e instó a la comunidad internacional a fortalecer colectivamente el discurso sobre la migración a fin de reconocer las grandes

contribuciones de los migrantes y la migración, en particular al desarrollo. Además, se señaló que, si bien los gobiernos mantienen el derecho soberano a determinar las personas no nacionales que pueden entrar y permanecer en sus territorios, de conformidad con las disposiciones del derecho internacional, la cooperación es una de las manifestaciones más sustantivas de esta soberanía y un mecanismo para garantizar medidas soberanas concertadas. (OIM 2017, p. 115).

Las principales conclusiones del primer taller realizado en Nueva York:

- *Garantía de hacer los compromisos una realidad.* El enfoque integral de la migración es necesario para la gobernanza con los derechos humanos, esto teniendo presente que la voluntad política es fundamental para que dé un avance.
- *Protección a migrantes en situación de vulnerabilidad.* Se reconoce la heterogeneidad de los inmigrantes y por tanto sus necesidades, y vulnerabilidades, especialmente de los menores, en atención al interés superior del niño. Igualmente, el reorientar la percepción del inmigrante como víctima, para reconocer sus capacidades y potencial al desarrollo.
- *Enfoque integral de la sociedad para los migrantes y migración.* Es necesaria la participación de todos los involucrados, sociedad civil, sector privado, migrantes etc. para con ello obtener un enfoque coherente y verdaderamente integral.
- *Comunidad Internacional.* Es esencial que la Comunidad adopte y de validez a los marcos normativos existentes, y se promuevan acciones a nivel trasnacional de forma integral y coherente, contribuyendo a la gobernanza mundial de la migración.
- *Factores determinantes de la migración.* Dado que la movilidad humana en los actuales contextos es compleja, es necesario que las causas que la definen tanto en la migración regular, como la irregular, se comprendan de manera integral, y se logre adoptar estrategias para una mejor

¹ <https://www.nanseninitiative.org/>

² Derivadas de los aportes de los Estados, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y los actores del sector privado, estas Directrices voluntarias y no vinculantes para proteger a los migrantes en países que experimentan conflictos o desastres naturales reflejan el resultado de la Iniciativa MICIC. <https://micicinitiative.iom.int/>

³ <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/StudiesAndReports.aspx>

gestión, basada en el respeto a los derechos humanos.

- *Supervisión del Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular.* Para medir su eficacia, este acuerdo debería tener indicadores para poder medir sus progresos y cumplimientos, y un calendario gradual fijando metas, de ahí la importancia de consolidar compromisos reales y prácticos. Teniendo presente los marcos normativos actuales, así como el Marco de Gobernanza de la OIM, el Representante Especial del Secretario General sobre la migración, y La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. En ese aspecto, de supervisión, también concluyeron, que era necesario un comité de seguimiento, que estaría compuesto por Estados, sociedad civil, sector privado, migrantes, y partes involucradas en el proceso de Pacto Mundial.

En el segundo taller, el de Ginebra, cuyo tema principal se centró en *entender las vulnerabilidades de los migrantes*, se concluyó, principalmente:

hay pocos datos sobre la proporción de los 244 millones de migrantes internacionales en el mundo que podrían considerarse vulnerables. Ahora bien, el hecho de que se hayan registrado 21,3 millones de refugiados y 3,2 millones de solicitantes de asilo a finales de 2015, así como unos 9,1 millones de migrantes sometidos a trabajos forzosos y 50 millones de migrantes irregulares a escala mundial en 2010 es una clara indicación de la magnitud de este fenómeno. (*Ibidem*, p. 146).

Sostienen, que, si bien el Derecho Internacional de los derechos humanos se aplica a todas las personas, incluyendo migrantes, fuera del texto y en la realidad son pocos los casos en los que los Estados actúan de conformidad en su aplicación a los inmigrantes irregulares. Siendo estos vulnerables precisamente por su condición.

En cuanto a la cifra de migrantes a nivel mundial a 2017, según (ONU DESA 2017), “se estima que 258 millones de personas viven en un país que no es su país de nacimiento,

un aumento del 49% desde 2000. (...) Establece que el 3,4% de los habitantes del mundo de hoy son migrantes internacionales. Esto refleja un aumento modesto de un valor de 2.8% en 2000. En contraste, el número de migrantes como una fracción de la población que reside en países de ingresos altos aumentó de 9.6% en 2000 a 14% en 2017.”

Como se puede apreciar la incidencia cuantitativa es muy relevante y sobre estos datos debe tenerse presente los comentarios concluyentes del taller de Ginebra, donde insisten en el vacío que existe frente a la falta de unificación del concepto de vulnerabilidad, y lo que se requiere en principio para comprenderla. La situación de vulnerabilidad o vulnerabilidad de una persona, por lo general se entiende en las categorías impuestas jurídicamente, por ejemplo, los refugiados, o por pertenencia a un grupo específico, es su caso, menores, mujeres serían algunos.

Argumentan, y de forma acertada, que, al clasificar una persona de vulnerable, solo por su pertenencia a un determinado grupo, se estaría violando el derecho a la protección de otros inmigrantes que no estén en dichas categorías y que presenten factores propios de situación de vulnerabilidad. Puntualizan que, con ocasión de lo anterior, se estaría negando una verdadera medida integral de prevención y protección.

En esa línea el modelo propuesto por la OIM: “Analiza los factores a nivel individual, familiar, comunitario y estructural, y tiene en consideración las circunstancias contextuales que pueden acrecentar la exposición a tales riesgos” (*Ibidem*, p. 152).

En ese sentido, apunto el taller para concluir que las políticas migratorias deben abordarse de forma integral, a escala local, nacional, regional, mundial, teniendo en cuenta las vulnerabilidades, de personas, familias, comunidades, grupos, y sus necesidades desde lo individual, situacional, estructural. Políticas coherentes y sistémicas, que permitan su cumplimiento de formar eficaz y bajo un seguimiento, siendo esencial la cooperación internacional para fomentarlas. (En el numeral 41, del GCM, así lo afirman, los Estados en referencia a la aplicación del Pacto).

1.2. Naciones Unidas: Informe sobre el compendio de principios, buenas prácticas y políticas sobre una migración segura, ordenada y regular de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, año 2017. Naciones Unidas- Asamblea General. A/HRC/36/42 del 5 de octubre de 2017 ⁴

El informe hace referencia a seis temas principales abordados durante el proceso para el GCM 2018. Además de mencionar el marco legal general, contempla las Declaraciones y Acuerdos de los Estados, Directrices de Naciones Unidas y Organizaciones Internacionales. Lo intentaremos consolidar a continuación:

1.2.1. Protección de los derechos humanos de todos los migrantes, haciendo énfasis en todas las formas de discriminación

Los inmigrantes, especialmente los irregulares por su condición, suelen estar en la clandestinidad y también sus actividades laborales, situación que ha hecho que se les vulneren sus derechos, negándoseles por su situación administrativa de irregularidad, siendo marginados y discriminados. En cualquier caso, la situación migratoria de cualquier persona inmigrante es de tipo administrativo y no penal, y como tal debe abordarse. Se exige así la obligación del Estado de reconocer los derechos de todos los que estén bajo su jurisdicción, siendo su responsabilidad la de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos.

Bajo este contexto, consideran que, para garantizar los derechos humanos en las políticas de migración, los Estados deben aprobar y ratificar todas los instrumentos internacionales, nacionales y convenios. Obligación que es difícil de asumir por cumplida, dada la respuesta en su mayoría no asertiva de muchos países frente a la firma o ratificación de estos instrumentos.

⁴ http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=97

1.2.2. Causas de la Migración

El documento citado, da un importante reconocimiento a la migración contemporánea al señalar la diversidad de motivos que puedan darse, bien sea por voluntad o por fuerza, por factor climático, siendo frecuente que se relacionen unos con otros. Así como sus causas, el enfoque es desde una **perspectiva multidimensional**, que permite entender que la migración no solo es un problema económico, sino se suma las capacidades para vivir dignamente y como consecuencia no ser excluido y discriminado.

1.2.3. Cooperación en la gobernanza de la migración, desde el origen, tránsito, destino y retorno.

El Derecho Internacional, afirman, es claro respecto a las obligaciones de los derechos humanos en las fronteras, ya que estas no se excluyen de su cumplimiento. Es una responsabilidad de los Estados el velar por los derechos humanos de todos los inmigrantes que se encuentren en una situación de vulnerabilidad y de necesidad de protección. Los inmigrantes en tránsito tienen riesgo frecuente de vulneración de sus derechos, desde las devoluciones, hasta detenciones arbitrarias. Los inmigrantes irregulares han ido en aumento, a la par que las detenciones administrativas, desconociendo sus derechos humanos, incluso los más vulnerables, como lo son los menores.

El documento compendio de Naciones Unidas, en este tema es claro frente a la actual situación, recordando y reafirmando el derecho internacional, así lo expone: “El principio de no devolución y la prohibición de la expulsión arbitraria o colectiva son pilares fundamentales del Derecho Internacional de los derechos humanos y se aplican a todos los migrantes, independientemente de donde se encuentren y sin importar su situación migratoria. En este sentido, es importante asegurarse de que los acuerdos de readmisión se basen en principios de derechos humanos y sean acordados y aplicados de manera transparente y responsable” (Naciones Unidas 2017, p. 10).

1.2.4. Desarrollo y Migración. Agenda 2030

La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible se basa principalmente en los derechos

humanos, siendo su compromiso, los más desfavorecidos. Por ello, promueven que se garanticen los derechos humanos de todos, y se insiste, independiente de su condición. Así mismo, destacan la importancia del reconocimiento del aporte positivo que los inmigrantes, independiente de su situación migratoria, hacen a la económica de los Estados, de origen, tránsito y destino.

Se ratifica la importancia de asegurarse que todos los inmigrantes, incluidos irregulares, estén dentro de las estrategias y acciones nacionales, sobre salud, educación, vivienda, empleo y no sean objeto de discriminación. Algo interesante que anotar, es la recomendación de medir y supervisar el progreso del desarrollo de todos los migrantes, con ello, se podría tener un dato más fidedigno del cumplimiento y garantía de sus derechos.

1.2.5. Trata de personas y tráfico ilícito de personas. Otras formas de esclavitud contemporáneas

Las medidas basadas en la “securitización” y restrictivas, pueden estar abriendo fronteras para los traficantes, que, utilizan canales de migración, nada seguros ni regulados, y si peligrosos para los inmigrantes, quienes están en constante riesgo bajo estas vías por los traficantes, como por los abusos de las autoridades fronterizas y otros agentes. El informe propone, establecimiento de mecanismos nacionales de remisión, que permitan, identificar, asistir y proteger a la víctima, no solo los derivados de la trata o tráfico, sino de los inmigrantes vulnerables. Señalando que se debe prestar atención a que esas medidas no provoquen una situación aún mayor de vulnerabilidad.

1.2.6. Trabajo decente y movilidad laboral

Según el documento en alusión, de los migrantes internacionales, más del 70 % son trabajadores migrantes. Ahora, muchos de estos trabajadores están en situación de irregularidad, sufriendo abusos y explotación. Los sectores de trabajo son en su mayoría, la construcción, agricultura, servicio doméstico, cuidado de mayores, y no suelen estar regulados. Consideran que esta situación es un desequilibrio de poder entre trabajadores y em-

pleador, y que tanto el derecho internacional de los derechos humanos, como el derecho internacional del trabajo coinciden al respecto.

Las Naciones Unidas, concluyen en su documento, que, desde un enfoque en derechos humanos, el promover una migración *segura, regular y ordenada* debe tener presente fundamentalmente al ser humano, esto es al inmigrante. Para ello, debe hacerse un análisis integral dentro del contexto de la migración, las circunstancias individuales y necesidades de protección. El GCM debe proponerse, sostiene el informe compendio de principios y buenas prácticas citado, que la migración sea segura para todos, independiente de su condición o situación migratoria, con ello se respetaría la dignidad y derechos de todos.

Con este enfoque en derechos humanos, y en perspectiva de género, se garantiza la inclusión social, acorde a los objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, *el de no dejar a nadie atrás*, y poder reducir las desigualdades. Siempre bajo el cumplimiento de los principios de universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación, participación e inclusión, no discriminación e igualdad, y, por último, seguimiento y rendición de cuentas. Todo de conformidad con los compromisos en la Declaración de Nueva York para refugiados y migrantes. (En el GCM, han quedado incluidos las propuestas en relación con la migración de la Agenda 2030, y de Agenda de Acción de Addis Abeba, reconociendo que en ellos la migración y el desarrollo sostenible son fenómenos **pluridimensionales e interdependientes**).

1.3. Conferencia Regional sobre Migración CRM - Informe del Taller del IDM: Entender las vulnerabilidades de los Migrantes: un enfoque basado en soluciones para la elaboración de un pacto mundial que empodere a los migrantes y reduzca sus vulnerabilidades 2017

Para fortalecer a los países miembros de CRM, y con el objetivo de mantenerse informados del proceso del GCM, este taller, reali-

zado en Ginebra, concluyo en general, que los inmigrantes no son inherentes a ser vulnerables, ni víctimas de manera uniforme. Los factores de la migración pueden ser de diversos tipos, estructurales, situacionales, y se dan en diferentes etapas del proceso migratorio, con lo cual se genera un impacto en la vulnerabilidad de cada persona.

En ese sentido, se debe entender al inmigrante en su individualidad y no generalizar en categorías, siendo necesario comprender su situación bajo una perspectiva holística, y desarrollar en esa línea políticas coordinadas de forma integral.

Bajo estas políticas, la integración y la inclusión social efectiva sería ideal para atenuar las vulnerabilidades. Concluyen, igualmente que la cooperación internacional es clave para adelantar de forma global todos los compromisos que estén en el GCM, así como su implementación y seguimiento. La CRM deja ver su coherencia con otros instrumentos, como el Dialogo Internacional para la Migración, de la OIM, del cual ya hemos comentado, y su coincidencia en la individualización del inmigrante, dada su heterogeneidad, y por ende su vulnerabilidad, así como los diversos factores de migración que inciden en ella.

1.4. Informe Político de la Confederación Europea de ONG para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria (CONCORD). Hacia pactos mundiales sobre Refugio y Migración, 2018

Empezaremos por comentar, que, se considera que las políticas actuales de la Unión Europea se identifican en ofrecer de forma muy limitada las vías regulares a Europa para los inmigrantes y los solicitantes de asilo. Su atención está en el control de fronteras, externalizando las herramientas necesarias para ello a terceros países.

Más aún, cuando se trata de migración irregular, se traslada a una “zona de seguridad” tomando esta acción como una barrera de control. Este enfoque de externalización tiene un impacto negativo en la protección internacional de los solicitantes de asilo, y

de los derechos de los migrantes, que frente a controles represivos basados en “securitización” buscan alternativas en los accesos e ingresan en las rutas irregulares e inseguras, llevando con ello riesgos para su vida, y en la vulneración de los derechos humanos.

Consideran que hay ausencia de objetivos claros, frente a la necesidad de abrir vías regulares y seguras, para las personas refugiadas, migrantes y sus comunidades. Esto ocasiona que no se definan responsabilidades, con lo cual los Estados y actores deciden que quieren hacer. El CGM, afirma CONCORD, debe definir estos compromisos, que además están unidos a los ODS, y acordar un parámetro para su cumplimiento, seguimiento y supervisión, y no queden en solo sugerencias. El lograr que se abran vías regulares, podría disminuir la inmigración irregular, sin embargo, resultaría necesario que también se incluyeran en planes nacionales de desarrollo que sean coherentes, bajo una distribución equitativa y con las responsabilidades acordadas internacionalmente, puntualiza CONCORD.

En cuanto a la respuesta para los migrantes en general, destacan como esencial que la ayuda al desarrollo no se desvíe en objetivos de control de la migración. Afirman: “De hecho, no debería haber ninguna desviación de fondos de desarrollo hacia los objetivos de control de la migración y la AOD no debería instrumentalizarse ni para responder a los intereses de seguridad o de control fronterizo de los países de destino, ni para utilizarse como moneda de cambio en las negociaciones sobre políticas migratorias restrictivas o acuerdos de readmisión en los países de origen o de tránsito” (CONCORD 2018, p. 5). En ese orden, observan que el GCM y Pacto Mundial para Refugiados GCR carecen de una perspectiva en relación con la destinación específica de los recursos que deben tener para su diligencia.

Siguiendo con el tema de los recursos, en este caso de las inversiones, CONCORD, sugiere que el GCM debe no tener en cuenta el apoyo a la inversión extranjera directa, y si mostrar la necesidad que tienen los países en desarrollo de una verdadera reglamentación.

En ese sentido, insiste en que se revise las leyes de comercio internacional, y la protección de los inversionistas, recordando que solo las inversiones responsables contribuyen al desarrollo sostenible, teniendo en cuenta que todas deben respetar los derechos humanos, el trabajo, el medio ambiente acorde a los instrumentos y normas internacionales.

Bien, en cuanto a la externalización de la gobernanza de la migración, el énfasis lo hacen para los dos GCM y GCR, deben incluir una condena por violación al principio de no devolución, atendiendo a que esta pone en riesgo la protección que los Estados están obligados a tener para con los migrantes. También recomiendan que se incluyan medidas alternas a devolución involuntaria.

En el caso de las personas refugiadas, consideran:

El GCR debe condenar cualquier sistema remoto, extraterritorial o de otro tipo de tramitación de las solicitudes de asilo que externalice, filtre o disuada del acceso a la protección o que opere en ausencia de un requisito obligatorio y procesable para reasentar a las personas que se han tratado con éxito en el exterior. La AOD nunca debe utilizarse para apoyar este tipo de acuerdos. Asimismo, el GCR debe promover la idea de que para distribuir de manera equitativa los compromisos son necesarias responsabilidades compartidas pero diferenciadas. También debe disuadir a los Estados de crear listas libremente definidas de países seguros. (*Ibidem*, p. 7).

Señala el CONCORD, en cuanto al GCM que debe recordarse la Declaración Universal de los Derechos Humanos, e insistir en que los Estados ratifiquen la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, así como del Convenio sobre los trabajadores domésticos de la OIT.

Bien, dentro de la variedad de inmigrantes, se presenta una más, la originada por factores climáticos. El GCM la contempla, lo cual para CONCORD es positivo, sin embargo, reitera que es necesaria su reflexión, para su definición, y para responder a su protección.

Para finalizar, durante el proceso de consultas y negociación del GCM, se consideró que los migrantes hicieran parte, que su opinión y experiencias se tuvieran en cuenta para poder tener una realidad cercana e integral de sus vulnerabilidades. Sin embargo, CONCORD en su informe, no lo vio tan claro, de hecho, considero que no se refleja plenamente, y sugiere el uso de una plataforma para que todos pudieran participar activamente. (En el GCM numeral 47,49 literal d) para su aplicación, acuerdan el uso de una plataforma mundial, donde todos puedan participar en la aplicación, (los Estados) seguimiento y verificación, los demás actores e interesados. (Ver más adelante)

1.5. La Unión Europea, aprueba el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en el ámbito de la política de inmigración, a través de la decisión del Consejo COM (2018) 168 final

El objetivo principal en su decisión lo motiva, en su compromiso de promover soluciones multilaterales a problemas comunes en el marco de Naciones Unidas.

Ahora bien, cuando la UE menciona “problemas” consideramos que desde ese enfoque no estaría acertada, si lo que se trata es de mostrar su interés por una migración segura, ordenada y regular, y por tanto positiva para todos, no es un problema sino un beneficio.

Es un poco más acertada en su segunda motivación dentro de la Decisión, al referirse así “En un mundo enormemente interdependiente, la migración solo puede ser tratada con eficacia si lo hace la comunidad internacional en su conjunto. La migración es un fenómeno mundial que exige soluciones mundiales basadas en los principios de la solidaridad y la responsabilidad compartida”.

Aun cuando en el marco de Naciones Unidas, algunos Estados, consideren que es más equitativo hablar de oportunidades compartidas, como es el caso de Colombia.

En materia jurídica, el documento en cuestión señala que las bases para las decisiones serían:

Las bases jurídicas de las decisiones propuestas son el artículo 16 del TUE, en relación con los artículos 79 y 209 del TFUE. Puesto que, de conformidad con los protocolos n.º 21 y n.º 22 del TUE y del TFUE, Irlanda, el Reino Unido y Dinamarca no participan en la adopción de la Decisión basada en el artículo 16 del TUE y el artículo 79 del TFUE, son necesarias dos decisiones separadas para la aprobación del Pacto Mundial sobre Migración en nombre de la Unión, una basada en el artículo 16 del TUE y en el artículo 79 del TFUE y otra basada en el artículo 16 del TUE y el artículo 209 del TFUE. (Unión Europea 2018, p. 3).

Finaliza la Decisión, afirmando que el GCM no crea ninguna obligación jurídica en virtud del derecho nacional o internacional, argumentando que no es el propósito.

2. INFORME SOBRE LAS MIGRACIONES EN EL MUNDO 2018 (OIM)

Para la OIM, la migración es un fenómeno complejo, su relación con diferentes aspectos económicos, sociales, de seguridad, todos ellos hacen parte de la sociedad, y esta a su vez esta interconectada, afecta a cualquier persona. Es claro que la OIM con ello reafirma que es heterogénea. Sostiene “Ahora más que nunca, la migración afecta a todos los países y a todas las personas en un mundo cada vez más globalizado. La migración está intrínsecamente relacionada con la geopolítica, el comercio y los intercambios culturales, y ofrece a los países, las empresas y las comunidades la oportunidad de beneficiarse enormemente de ella” (OIM 2018, p. 1).

Principalmente hay que destacar que la OIM en su informe, considera un hecho relevante que los Estados aceptaran adelantar un proceso de negociación para una gobernanza mundial para la migración, indicando con ello que es necesario abordarla a nivel global dada su complejidad y su dinámica actual. Se considera este proceso, como un indicador de la creciente preocupación de la migración insegura, desordenada e irregular.

Según la OIM “una cuestión fundamental que cabe destacar aquí es que la Declaración y el compromiso de ponerse de acuerdo sobre un pacto mundial responden en parte al masivo movimiento migratorio que se produjo en 2015 hacia y a través de Europa, durante el cual muchos migrantes (incluidos refugiados) mostraron su firme determinación de alcanzar determinados destinos como Alemania, Suecia y Austria” (*Ibidem*, p. 192).

Nuevamente se alude a la importancia de la voz de los migrantes, de su opinión para poder comprender la migración, nos reafirma lo ya comentado en otros documentos, sobre la mirada desde un enfoque en derechos humanos, y holístico, que permita fomentar una política integral y realmente efectiva. La OIM, considera que “una comprensión más matizada de las perspectivas y las consideraciones de los migrantes potenciales y reales fomenta una reflexión más profunda sobre las respuestas normativas sostenibles más capaces de incorporar medidas de apoyo y estabilización de las poblaciones, mejorar la seguridad humana durante las travesías y ampliar las opciones de viaje con visado.” (*Ibidem*, p. 212)

Este proceso de consulta y negociación intergubernamental ha tenido presente los documentos comentados, los cuales hacen parte de la base de lo que ahora es el GCM. Desde el ámbito de América Latina, el enfoque en derechos humanos ha sido siempre lo primordial, siendo conscientes del fenómeno cambiante de la migración y su actual contexto, sus perspectivas por lograr a nivel global, una integración efectiva de los derechos humanos de los migrantes es totalmente abierta, y positiva para con el Pacto Mundial para la Migración.

3. AMÉRICA LATINA Y SU ENFOQUE CON LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

Partiendo del reconocimiento positivo de la migración, su **realidad pluridimensional**, y de su contribución a los países de origen y receptores, La Agenda 2030, tiene en cuenta a la migración, no de forma específica, pero si bajo una lectura transversal en su contenido. Así lo dispone en el objetivo 10. *Reducir la desigualdad en y entre países*. En el numeral

10.7 *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.*

La desigualdad social es un elemento indispensable para comprender la dinámica migratoria, y actual fenómeno global, teniendo en cuenta que en América Latina están varios países con más desigualdad a nivel mundial, entre ellos, Colombia, y Honduras, teniendo en común que son emisores de migrantes. Razón por la cual es necesario un objetivo sobre este punto en la agenda internacional, demostrando así la necesidad de adoptar políticas internacionales.

Según la SEGIB (2017, p. 3), El protagonismo de la migración y el refugio ha aumentado considerablemente en los últimos meses, y más aún la migración irregular. Es bajo este escenario, preocupante, que se han desarrollado por la ONU objetivos encaminados a mejorar la condición de seguridad y dignidad en la migración, entre ellas la Declaración de Nueva York 2016, donde la ONU reafirma que la gestión de la migración solo puede ser global.

Como se ha venido anotando, este documento contiene las bases para el Pacto Mundial para la Migración, ordenada, segura y regular. Todos los países miembros hacen parte de estos objetivos comunes, donde los derechos humanos de todos los migrantes y refugiados son lo principal.

Según la SEGIB en Iberoamérica la legislación migratoria tiene derechos y obligaciones para con los migrantes, en su regulación "(...) tienen en cuenta los tratados internacionales, de los que son signatarios, como ley de rango superior, en materia del reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes" (*Ibidem*, p. 44).

Ahora bien, en algunos Estados del sur, pueden tener presencia regulaciones menos favorecedoras para la migración, prevaleciendo medidas de restricción y cierre de fronteras, situación que ha llevado al aumento de la migración irregular.

Siendo este un escenario desalentador, el informe de la SEGIB, afirma que el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), precisamente ha establecido una política común de migración para facilitar la movilidad laboral y residencia. En la misma línea, los Estados que hacen parte de la Comunidad Andina (CAN), que estarían Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia, y como asociados, Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Paraguay. En el acuerdo, estaría la libre circulación y residencia con fines laborales, y cuentan con un sistema para el trabajador migrante andino. Sin embargo, pese a las intenciones de los documentos, su aplicación no es del todo un éxito.

No obstante, recientemente con la inmigración venezolana en Colombia, la CAN, ha ratificado su compromiso con los derechos humanos de los migrantes, en especial con los venezolanos, teniendo presente las convenciones internacionales, normativa comunitaria y la normativa interna. La cooperación internacional ha sido importante para facilitar la coordinación con los migrantes, para ello la OIM y el ACNUR han sido claves, participando en este objetivo.

El informe concluye, que a la desigualdad social debe dársele la relevancia necesaria, ya que es imprescindible para comprender los escenarios, económicos, sociales, laborales, e incluso políticos, dada la complejidad de los temas en estas cumbres. Lo cierto es, que la desigualdad entre países constituye un motor de puente de migración, la desigualdad social en el país de origen es motivo para emprender un proyecto migratorio.

Por todo esto, el GCM, significa poder contar a nivel global con políticas comunes y de cooperación mutua para garantizar efectivamente los derechos humanos de las personas migrantes, lo cual lo hace muy importante para América Latina.

En ese orden, La Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, en su informe preliminar para el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular del 2017, concluyó, que **es una necesidad garantizar el acceso y ejercicio pleno de los derechos a todos los migrantes, sin distinción por su condición migrato-**

ria. Dar prioridad a la persona, al migrante como centro de discusión, es una recomendación indiscutible para que se acoja en el GCM.

Siendo el migrante el referente para la comprensión integral de la migración, resulta coherente que la CEPAL a su vez requiera que se tenga en cuenta sus necesidades, y se alude a las diferencias que se tienen, bien por la heterogeneidad o por las situaciones dentro del proceso migratorio, y del contexto actual de la movilidad.

En ese sentido, de los movimientos migratorios, afirman que se debe de ir más allá de solo buscar gestionar flujos migratorios, y abordar las causas que los impulsan, para poder mitigar la inmigración irregular y forzada.

Se considera también dentro de los puntos esenciales a proponer, exigir claridad en la terminología, el bloque Latinoamericano hace mención, entre otras, a nociones como retorno y deportación, y que se precise la diferencia de cuando se da el retorno y la repatriación voluntarios. La CEPAL, afirma que el GCM debe de considerar la no detención de niños, niñas y adolescentes no acompañados, además de velar por el interés superior del niño, también por el principio de no separación de las familias. (El GCM, lo afirma como uno de sus objetivos. Ver más adelante)

Bien, respecto al impacto que tengan estas propuestas en el GCM, argumentan:

Todo impacto producto del desarrollo del pacto debe ser evaluado de manera multidimensional, considerando las poblaciones en el lugar de origen, tránsito, destino y el retorno, siempre teniendo en mente los diferentes impactos que podría haber en las comunidades más vulnerables. Debe estudiarse el fenómeno migratorio teniendo en cuenta a grupos poblacionales más allá de aquellos que migran o residen en otro país. Siguiendo esto, la perspectiva de género y el interés superior de los niños y niñas tienen que quedar como enfoques transversales en la elaboración del pacto. (CEPAL 2017, p. 85).

Finalmente, en cuanto a la regularización migratoria, proponen que no solo se tra-

ta de atender aquellas con ofertas laborales o de inversión económica, sino agotar otras dimensiones, como el arraigo, víctimas de trata, violencia, y adecuarlos en los criterios. Por su parte la Sociedad Civil, afirma “Frente a la regularización, se hace un llamado a pensar en los procedimientos y criterios mínimos que componen las políticas de regularización con un enfoque de derechos. Se pide desarrollar políticas de regularización migratoria que estén basadas en criterios vinculados a la situación concreta de la persona migrante y no en registros de su trayectoria migratoria pasada. Este razonamiento sigue una lógica que promueve y busca la inclusión social” (*Ibidem*, p. 86).

Los inmigrantes irregulares, son vulnerables dada su situación migratoria, y es precisamente por ello, que la sociedad civil alude a normativa internacional, en el informe:

los fundamentos de los estándares aplicados para pensar la migración de manera inclusiva. El artículo 69 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, por ejemplo, determina que los Estados Parte deben asegurar que la situación de irregularidad no persista, teniendo en cuenta consideraciones pertinentes en los casos de regularización, como los es la situación familiar. Tal como dice el Comité de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en su Observación General número 2, la regularización es la medida más efectiva para acabar con la extrema vulnerabilidad de los trabajadores migratorios y sus familiares en situación irregular. (*Ídem*).

El informe de la CEPAL hace una breve y general referencia a la Declaración de la Conferencia de los Pueblos por un Mundo sin Muros hacia la Ciudadanía Universal, quienes, atendiendo al objetivo del GCM 2018, proponen que, a la perspectiva de Naciones Unidas de gestionar las migraciones de forma ordenada, segura y regular, debe darse una visión más humanística. Esta política migratoria, estaría en que se permita *acoger, proteger, promover e integrar* a las personas inmigrantes. Son firmes en rechazar la criminalización de la migración y piden elimi-

nar los centros de detención y muros físicos, y los legales.

Esta declaración es cercana y coherente con el bloque Latinoamericano, y su propuesta en dirección al Pacto Mundial, coincidiendo en una política migratoria donde prevalece el ser humano, siendo lo principal el migrante y a partir de un enfoque en derechos humanos el reconocimiento de todos sus derechos sin diferenciación.

3.1. Colombia país de origen, tránsito y destino. Aproximación a la dinámica migratoria a partir del post acuerdo de paz

La paz, es un hecho complejo de por sí, sin embargo, no lo es menos la migración, y más bajo el actual contexto internacional. Es lo que considera la OIM Colombia, quien afirma, que su comprensión y manejo es difícil de gestionar. Según este organismo internacional en Colombia “es necesario considerar que las migraciones internacionales son fenómenos asociados a múltiples causas y que, como lo indica el plural, cobijan diferentes fenómenos. Las migraciones se explican por la conjunción de diferentes factores dinámicos y cambiantes, tanto expulsivos, que invitan a salir de su lugar de origen a los individuos, como atractivos, que los invitan a desplazarse hasta el lugar de destino. (OIM, Colombia, 2017, p, 16). Agregando, que las migraciones irregulares actúan por las condiciones de vulnerabilidad de la población.

Colombia, es un país de origen, de tránsito y de destino de migración internacional, así como de retorno de sus nacionales. Es por ello, que la OIM considera que se encuentra en una posición compleja y que se constituye como plataforma de interconexión en el continente y con el resto de los países a nivel mundial. En ese escenario, como relevantes, mencionan tres eventos durante el 2016:

i) la reactivación de los movimientos migratorios en la frontera colombo-venezolana, después de un año de cese de movilidad migratoria; ii) la eliminación del requisito de visado de turismo para el ingreso de colombianos a aproximadamente

treinta países europeos del área Schengen, vigente desde diciembre de 2015, que se suma a los numerosos mecanismos de flexibilización migratoria de los que ha sido beneficiaria Colombia, y ii) el aumento de migrantes irregulares detectados, especialmente en la franja del Pacífico colombiano, con mayor influencia en la zona de Turbo (Antioquia). (*Ibidem*, p. 28).

Ahora bien, el Estado colombiano, en este proceso de post acuerdo tiene un enfoque en prospectiva, así lo han denominado en el informe de migración Colombia comentado. Bajo esa mirada, no puede haber una certeza de los resultados de dicho proceso, ya que las consecuencias de la paz en materia migratoria son diversas.

El aumento de los flujos migratorios es una realidad global, y para Colombia es un hecho: “En un horizonte de diez años, en caso de mantenerse un comportamiento tendencial de los flujos migratorios (conservando su crecimiento histórico), se espera que la autoridad migratoria se encuentre atendiendo cerca de 19 millones de flujos migratorios entre colombianos y extranjeros. Es decir que, de manera agregada, se evidenciará un aumento del 61% en el 2025 con relación a los flujos presentados durante 2015.” (*Ibidem*, p. 48).

Teniendo presente que, dentro de esta realidad, la crisis social y económica de Venezuela ha llevado a tener un incremento de ciudadanos venezolanos en Colombia tanto regulares como irregulares. Según los datos (CONPES 3950 2018, p, 31) afirman: “(...) los niveles de migración aumentaron en los últimos años de manera significativa e inesperada. (...), entre mayo de 2017 y septiembre de 2018, la población venezolana se multiplicó por seis. Colombia pasó de acoger en su territorio a 171.000 venezolanos en mayo de 2017 a 1.032.016 en septiembre del presente año.” y en materia de refugio, significativamente, han pasado de 13 a 1.200 solicitudes de refugio.

Para actuar de conformidad con este desafío, Colombia, independiente de las medidas de urgencia y las acciones humanitarias, ha previsto estrategias novedosas, con la creación de dos sistemas, *verificación migratoria e investigación criminal y de derechos humanos*.

La primera de ellas, su finalidad es determinar la situación migratoria del ciudadano extranjero, se hace a través del control tanto a personas naturales, como jurídicas, la relación que tienen entre sí, actividades etc. Este procedimiento lo desarrollan acorde al manual del proceso de verificación creado para ello. Destacando que, a estas actuaciones le dan un valor de carácter administrativo, preventivo y correctivo, para lograr una gestión migratoria sostenible.

En ese mismo orden, actuando de forma interdependiente esta la investigación criminal, cuyo control ayuda a combatir la inmigración irregular y actividades transfronterizas ilícitas. Se sostiene en ese sentido en el informe de la OIM Colombia, que:

La migración irregular es fácilmente captada por las redes delincuenciales de tráfico de migrantes. Es ahí donde se enfoca la misionalidad institucional centrada en la protección de la persona y en la lucha contra el delito. Con menos de dos años de creación, la estructura interna dedicada a la investigación criminal en materia de tráfico de migrantes y trata de personas transnacional ha apoyado la desarticulación de 8 organizaciones criminales transnacionales, esfuerzos que a su vez son integrados con los logrados por el CTI del Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional de Colombia, entre otras entidades. (OIM, Colombia 2017, p. 73).

Es evidente que la seguridad humana tiene que hallar un equilibrio, teniendo como prioridad la dignidad humana de las personas migrantes, respetando sus derechos humanos, y, de la otra parte, la seguridad de los Estados. Esta medida no es responsabilidad de un solo Estado, es de todos los Estados, y en el contexto, de todos los actores.

Por esta razón, el GCM, representa el escenario idóneo para el Estado Colombiano, que busca fortalecer capacidades, a nivel nacional, regional e internacional, acordando acciones y estrategias con un enfoque en derechos humanos, comprendiendo la migración desde una visión holística, donde el ser humano y el migrante es lo principal, tal como lo apuesta el Pacto Mundial. Acuerdo

que defenderá un marco de cooperación globalizado para gestionar la migración internacional.

4. PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR 2018

Los debates internacionales sobre migraciones no son una novedad, tal como lo hemos comentado, se han desarrollado procesos desde diferentes enfoques, todos con un aporte acorde a su visión, algunos serían el Dialogo de Alto Nivel para la Migración, Foro Mundial para la Migración, la Declaración de Nueva York, y por supuesto la agenda 2030, acuerdos que juntos con otros, han servido de base e inspiración para lo que hoy conocemos como el Pacto Mundial para la Migración, Segura, Ordenada y Regular.

Bien, este acuerdo de compromisos no tiene carácter jurídico vinculante, sin embargo, es considerado por Naciones Unidas como un hito histórico en la historia del dialogo mundial para la migración y cooperación internacional. Su propósito de lograr fortalecer la cooperación internacional en migración en todas las instancias, parte del reconocimiento de los Estados participantes, que coinciden en aceptar que la migración la deben abordar todos, y no de forma individual. Así como el respeto de la soberanía de los Estados, y del derecho internacional.

Reconocen a la migración en forma positiva, afirmando que genera prosperidad, innovación y desarrollo sostenible, dentro del actual dinámica con la globalización.

La buena gobernanza es para la migración un factor determinante, para garantizar que todos los migrantes tengan claro cuáles son sus derechos y obligaciones, y a partir de ahí tomen la decisión para una migración segura, ordenada y regular.

Como Estados miembros de Naciones Unidas, reconocen tener una responsabilidad compartida para abordar las necesidades mutuas de la migración, y **cumplir con las obligaciones del derecho internacional, respetando, protegiendo y garantizando**

los derechos humanos de todos los migrantes, independiente de su situación migratoria y condición.

Así mismo, afirman su interés en mitigar los factores estructurales que llevan a la migración, así como los efectos adversos cuando esta es realizada de forma irregular e insegura, previniendo con ello los riesgos de vulnerabilidad.

El GCM, se basa en unos principios rectores, que en su mayoría se han comentado en los documentos previos al presente, donde se ha venido destacando que lo fundamental es el ser humano.

El centro y base del Pacto son las personas, promoviendo su bienestar desde el país de origen, en tránsito o destino. Otro principio, es su reconocimiento a la migración como **realidad pluridimensional**, que como tal aporta al *desarrollo sostenible de la Agenda 2030*. En ese orden, los Estados acuerdan que, si bien el Pacto no es vinculante jurídicamente, los Estados no pueden abordar la migración y sus desafíos de forma unilateral, es necesaria la cooperación internacional, por ser un fenómeno transnacional que requiere diálogo a nivel local, regional, nacional e internacional, así como de seguimiento y aplicación en conjunto, para lograr su efectividad.

Otro reconocimiento en el Pacto es al *Estado de Derecho*, y en esa línea a las garantías procesales y acceso a la justicia, como fundamentales para una gobernanza en una migración realmente efectiva, respetando las leyes y el derecho internacional. Coherente con este último, los derechos humanos, son también considerados como elementos principales dentro del Pacto, de hecho, su enfoque está en esa dirección, exigiendo la defensa de los principios de no regresión y discriminación, y recordando que la prioridad es la persona, y por tanto no tener en cuenta su condición o situación migratoria para el uso y disfrute de sus derechos humanos.

A este principio se le une, el de perspectiva de *género*, como un elemento clave para promover la igualdad de género, el empoderamiento, reconociendo las capacidades de mujeres y niñas. En este principio destaca la

necesidad de dejar de considerar al migrante desde la victimización, y al contrario verlo como agente de cambio. A su vez, y tratándose de los más vulnerables, el interés superior de niño se integra, dando la perspectiva infantil fundamental, dada las diferentes situaciones que enfrentan los menores no acompañados en el proceso migratorio.

Para los siguientes dos principios, se ha utilizado un término relativamente nuevo en este escenario migratorio, *enfoque pan gubernamental y enfoque pan social*. Bien, el primero, reiteran que al ser un fenómeno pluridimensional no puede abordarse por un solo gobierno, ni sector, es necesario actuar de forma conjunta, desde lo local, nacional, regional e internacional, así las actuaciones serán bajo coherencia normativa. El segundo, retomando las dimensiones que tiene la migración, la inclusión de todos los migrantes es esencial, así como acercar otros sectores, diásporas, sociedad civil, academia, medios de comunicación, ONG en derechos humanos.

Por último, el principio de la Soberanía nacional, el GCM lo reafirma, y se cita textual:

(..) 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. Dentro de su jurisdicción soberana, los Estados podrán distinguir entre el estatus migratorio regular e irregular, incluso al decidir con qué medidas legislativas y normativas aplicarán el Pacto Mundial, teniendo en cuenta sus diferentes realidades, políticas y prioridades, y los requisitos para entrar, residir y trabajar en el país, de conformidad con el derecho internacional; (Documento Final-Pacto Mundial para una migración, segura, ordenada y regular 2018, p. 5).

La soberanía nacional, siempre esta como fundamento de los Estados en la aplicación de políticas migratorias, muchas de ellas represivas, de control y seguridad, enfoque que sigue siendo un debate en la comunidad internacional. Las políticas migratorias deben tener un enfoque en derechos humanos, de-

ben ser inclusivas, equitativas y sostenibles, congruentes con todos los instrumentos internacionales en derechos humanos. Solo bajo dicho contexto podrán desarrollarse efectivamente los derechos de los migrantes.

El GCM, si bien relaciona a la soberanía nacional como uno de sus principios rectores, la integra afirmando a su vez su compromiso de cumplir con los preceptos del derecho internacional. El compromiso, en todo caso, estaría en que efectivamente su desarrollo y aplicación sea respetando los derechos humanos, y con una visión humanística, claramente ausente a nivel global en momento actual.

4.1. Objetivos y compromisos del Pacto Mundial, a partir de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes

El GCM, reafirma los compromisos adquiridos en la Declaración de Nueva York, los cuales son la base de los 23 objetivos trazados dentro del marco de cooperación. Estos a su vez tendrán compromisos, los cuales se desarrollarán con acciones específicas. Ahora Bien, el documento es extenso, es ambicioso, promete soluciones a los problemas que de común acuerdo por los Estados participantes parecen ser los que no permiten una migración segura, ordenada y regular. No obstante, es esa extensión lo que puede no ser tan efectiva cuando se trata de aplicarla en el contexto, y más aún, cuando el acuerdo no es vinculante jurídicamente y depende de la voluntad, solidaridad y cooperación de los Estados para que a nivel global se cumplan los compromisos.

Sin más preámbulos, comentaremos los objetivos más destacables, en orden coherente a sus fines, si es posible claro, ya que todo es importante en un tema que es complejo, lo difícil es determinar las prioridades para conseguir un avance.

4.1.1. *Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica*

La recopilación, análisis, y difusión de datos fiables de los migrantes, en todo el proceso migratorio, teniendo en cuenta perfil, sexo,

estatuto migratorio, son fundamental para poder desarrollar políticas migratorias bajo un contexto real de la migración. La estrategia de mejorar los datos, desde lo local hasta lo internacional, concertando metodologías de recopilación, del análisis correspondiente y de su difusión, es esencial para unificar la información, y evitar duplicidad en los datos. Esto con el seguimiento y verificación de la comisión de estadísticas de Naciones Unidas.

Este objetivo resulta ambicioso, dada la incertidumbre y complejidad en la obtención fiable de datos, sobre todo en migración irregular y de los demás que por su condición se deriven, y que hasta el momento se han ido obteniendo empíricamente y por aproximaciones. Sin embargo, y precisamente para llenar lagunas, promete tener información para medir corrientes de migrantes, patrones y tendencias de las migraciones, características de los migrantes y así individualizarlos y determinar su vulnerabilidad, y, por último, porque permitirá acercarnos a los factores o causas que fomentan la migración.

4.1.2. *Objetivo 5: Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular. Y Objetivo 7: Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración*

El GCM, ha promovido que su finalidad es la protección de la persona, y, en sentido se comprende al migrante, independiente de su condición migratoria. Al afirmar en este objetivo, que adoptaran vías de migración regular, están comprometiéndose a proporcionar movilidad laboral para un trabajo decente, derecho a educación, salud, a una vida familiar. Estos derechos, además de los derechos humanos inherentes al ser humano, garantizan la protección a todo migrante frente a posibles riesgos de vulnerabilidad, situación que es de prioridad en la agenda internacional y en el presente Pacto.

Estos compromisos, que buscan la libre circulación, movilidad laboral y trabajo decente, liberación de visados, estancias por motivos humanitarios, por desastres naturales; y en temas académicos, oportunidades de becas, plazas de profesor, e investigación internacional, dependen de la voluntad de los Estados.

Es decir, de los acuerdos regionales, bilaterales e internacionales que se logren consolidar y aplicar para estos temas. Es por ello por lo que, si bien la intención es valorable, llevarlas a la práctica es difícil, ya que insistimos dependen de la “solidaridad” de los Estados.

En cuanto a reducir las vulnerabilidades, como mencionamos anteriormente, y a lo largo del presente documento en los diferentes comentarios sobre el Pacto, es un compromiso fundamental y que reiteramos está en la agenda internacional. Es de prioridad responder a las necesidades de todos los migrantes, **recordando que la migración es heterogénea y multidimensional, y para comprenderla se debe ver desde un enfoque holístico**, permitiendo responder de manera efectiva, partiendo de su individualidad.

Cada persona a lo largo del proceso de migración se encuentra ante diferentes situaciones, que a su vez derivan en vulnerabilidades. Si se identifican plenamente se logra mitigar ese riesgo, siempre aplicando el derecho internacional, respetando los derechos humanos. Esto fomentaría una migración regular, al informar de sus derechos y obligaciones, evitando que se conviertan en inmigrantes irregulares.

En ese orden, la protección a los migrantes más vulnerables, como los menores, deben estar sujetos, primero al interés superior del niño, deben prevalecer sus derechos antes de su estatuto migratorio o el de sus familias.

4.1.3. Objetivo 8: Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos

En este objetivo, encontramos que los Estados afirman una responsabilidad colectiva para preservar la vida de todos los migrantes. Evitando que resulten muertos o heridos por cualquier situación de búsqueda o de salvamento, utilizando vías migratorias no regulares y por tanto peligrosas.

Los Estados consideran que la prioridad es proteger las vidas de los migrantes, y en esa línea, se comprometen a establecer procedimientos para prohibir la expulsión colec-

tiva, garantizando el derecho a la justicia, el debido proceso, y que su situación sea evaluada de forma individual. Nuevamente, se está ante compromisos generales, que no se terminan de concretar, lo cual en la práctica resulta bastante complejo su aplicación efectiva.

4.1.4. Objetivo 9: Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes, y Objetivo 10: Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional

El término de tráfico de migrantes y trata de seres humanos, ha sido usado de forma paralela, como si estos fueran sinónimos, siendo conceptos totalmente diferentes. Grosso modo, el fin de la trata de seres humanos, es la explotación de la persona, no es necesario que la víctima cruce fronteras, y el consentimiento no existe, o si ha existido, pierde valor por el engaño, y abusos. La finalidad del tráfico de migrantes es la entrada ilegal de migrantes y por tanto el cruce de fronteras, y en este caso, el consentimiento si se tiene en cuenta.

El tráfico ilícito de migrantes es una preocupación global, afecta a países de origen, tránsito y destino. Es complejo, dada su naturaleza clandestina, es difícil de evaluar su dimensión, lo cierto es que es un delito transnacional, donde los traficantes se aprovechan de la vulnerabilidad de las personas migrantes, para cometer toda clase de abuso y violación de derechos humanos.

El compromiso es prevenir y combatir el tráfico ilícito, reforzando y aumentando la cooperación internacional, para prevenir, investigar, enjuiciar y castigar esta actividad. Dentro de esta prevención, los Estados se comprometen a cuidar que los migrantes objetos de tráfico ilícito no sean enjuiciados penalmente. Con ello, garantizar sus derechos humanos, teniendo en cuenta sus necesidades, así como especial atención con las mujeres y menores.

La firma, adhesión y ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, así como a su protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes es fundamental para combatir este delito.

Igualmente, los Estados afirman que se deben adoptar medidas en todo el proceso migratorio: “prevenir el tráfico ilícito de migrantes a lo largo del ciclo migratorio, en colaboración con otros Estados y los interesados pertinentes, entre otras cosas, mediante la cooperación en los ámbitos del desarrollo, la información pública, la justicia, y la formación y la creación de capacidad técnica a nivel nacional y local, prestando especial atención a las zonas geográficas de donde sistemáticamente procede la migración irregular”. (Ibidem, p. 20).

De otra parte, la trata de personas es un delito que explota a niños, mujeres y hombres, bajo diversas finalidades, trabajo forzoso, sexo, por citar algunos de sus finalidades. Es la esclavitud de nuestro tiempo, una realidad global, que afecta a muchos países, constituye una grave violación de derechos humanos, de la dignidad como ser humano. Este delito este considerado como el segundo negocio más rentable a nivel mundial, está claro que migrantes y refugiados corren el riesgo de ser víctimas de trata durante el ciclo migratorio.

Bajo esta realidad, los Estados, se comprometen a mejorar la identificación y protección de los migrantes, siendo complejo, por la clandestinidad de su modus operandi, al igual que en el tráfico ilícito, es un objetivo que necesita ser más específico en su estrategia y especificar sus actuaciones. Lo principal, lograr la ratificación del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, aplicar el plan de acción mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas, las recomendaciones de Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC).

Otra estrategia, de este objetivo, es buscar las vías de migraciones irregulares que puedan ser utilizadas para captar y victimizar a los migrantes irregulares, proponen para ello la cooperación bilateral, regional e interregional para la prevención de este delito.

4.1.5. Objetivo 11: Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada

Este compromiso para gestionar las fronteras nacionales hace énfasis en la cooperación bilateral y regional, como estrategia para facilitar la libre circulación y evitar la

inmigración irregular. Así mismo, mencionan que sus políticas estarán acordes con la soberanía nacional, el estado de derecho y las obligaciones del derecho internacional. Precisamente sobre este último, afirman respetar los derechos humanos de todos los migrantes independiente de su situación migratoria, y teniendo presente el enfoque de género y el interés superior del niño, en los casos de menores no acompañados.

Para mitigar la vulnerabilidad de los inmigrantes, proponen un enfoque pangubernamental, para, a través de la capacitación fronteriza poder identificarlos y protegerlos adecuadamente. Sin embargo, si bien parecen comprender la situación de los inmigrantes con estancias irregulares, de los inmigrantes en situación de irregularidad, frente a la posición de sanción de entradas/estancias irregulares, afirman que revisaran su conveniencia, sin ser concretos al respecto, solo agregando que velaran porque sean proporcionadas, equitativas y nada discriminatorias. Sin embargo, si la lógica de políticas represivas y de control permanecen justificadas en la soberanía nacional, este objetivo no estará cumpliendo con el principal, dar prioridad al inmigrante como ser humano.

Los Estados, no asumen la gestión de fronteras como lo establece el derecho internacional y los derechos humanos, es claro que se necesitan cambios normativos y de política migratoria con enfoque integral en derechos humanos, para su pleno desarrollo holístico.

4.1.6. Objetivo 13: Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas

En el escenario de la migración internacional, las políticas migratorias afectan el principio de universalidad del derecho a la libertad. El derecho internacional, si bien permite a los Estados determinar su política migratoria, esta no puede desconocer los derechos humanos, de lo contrario, son incompatibles y los Estados estarían incumpliendo una obligación internacional.

Este objetivo, plantea un compromiso que parece apuntar al cumplimiento con el derecho internacional, al afirmar que cualquier

detención cumplirá con todas las medidas procesales, se basará en la ley, será proporcional y se evaluará individualmente. Así como el dar prioridad a las medidas alternativas, con un enfoque en derechos humanos, y con atención a los más vulnerables. Sin embargo, no deberían existir medidas de detención privativas de la libertad dentro del contexto migratorio, las medidas alternativas cumplen la función, y además permiten a los inmigrantes satisfacer sus necesidades básicas mientras regulan su situación.

4.1.7. *Objetivo 6: Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente*

Con el fin de garantizar la dignidad del migrante, como persona, este objetivo pretende examinar que los mecanismos de contratación sean justos y éticos.

Bien, para ello, es fundamental que se promuevan, apliquen leyes respetuosas de los derechos humanos, que tengan en cuenta el derecho internacional y del trabajo, e instrumentos internacionales. Así como, “(..) las recomendaciones pertinentes de los Principios Generales y Directrices Prácticas de la OIT relativos a la Contratación Equitativa, los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos y el Sistema Internacional de Integridad en la Contratación (IRIS) de la OIM. “(Documento Final-Pacto Internacional para la Migración Segura, ordenada y Regular 2018, p, 16). Con ello se pretende que se castigue las violaciones de derechos humanos y laborales, concretamente en los casos de trabajo de forzoso, trabajo infantil.

En ese orden, propone como estrategia, que todos los actores implicados en este proceso participen, en el sector laboral, toda su cadena de suministro. En ese sentido, deben garantizar los derechos de los trabajadores migrantes, los empleadores, contratadores, subcontratadores, proveedores, asegurando responsabilidades durante todo el proceso.

Sin embargo, lo realmente importante es ratificar instrumentos internacionales relacionados con la migración laboral internacional,

con los derechos laborales, trabajo forzoso y su correspondiente adhesión. Esto es un llamado de atención, teniendo en cuenta que a 2018, la mayoría en la UE de Estados no han ratificado instrumentos como la *Convención Internacional para los trabajadores migratorios y sus familias*, la cual se aplica a todos los trabajadores migrantes, independiente de su condición y situación migratoria. Por dar un ejemplo, de países que no han ratificado, en Europa, Hungría, Finlandia, Alemania, España, entre otros. En América, Estados Unidos, y en Latinoamérica, República Dominicana. Llama la atención, lo evidente en cuanto al número de Estados con la firma y ratificación del Convenio por parte de Europa, donde parece no ser importante su vinculación, a diferencia de América Latina, que su gran mayoría lo ha ratificado.

Es un deber jurídico que todos los Estados tienen que cumplir, es necesario para lograr políticas de desarrollo humano, de inclusión social, para lograr un mínimo de derechos. Su valor especial, está en reconocer a todo trabajador migrante y sus familias, como seres humanos, como personas, con los mismos derechos, sin importar su situación migratoria.

4.1.8. *Objetivo 15: Proporcionar a los migrantes accesos a servicios básicos*

Este compromiso, inicia afirmando que cuidaran de todos los migrantes independiente de su situación migratoria, para que puedan acceder a los servicios básicos en condiciones de seguridad. El que se promulguen leyes, y se tomen medidas a favor de la prestación de servicios básicos para los inmigrantes, independiente de su situación migratoria, es fundamental. Puede que algunos de los Estados firmantes ya hayan tomado medidas a favor, como en el caso de España, entre otros. No se podría decir lo mismo en el caso de América Latina, donde es necesario que, en algunos países, las políticas migratorias se modifiquen acorde al derecho internacional, y los derechos humanos, para que lo acordado en el GCM sea efectivo.

4.2. **Aplicación, verificación y seguimiento**

Los Estados participantes en el GCM, afirman claramente:

Aplicaremos el Pacto Mundial, dentro de nuestros propios países y en los planos regional y mundial, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetando sus políticas y prioridades nacionales. Reafirmamos nuestra adhesión al derecho internacional y ponemos de relieve que el Pacto Mundial habrá de aplicarse de manera compatible con nuestros derechos y obligaciones en virtud del derecho internacional. (*Ibidem*, p. 36).

El punto central de todos los compromisos acordados, dada la generalidad en la mayoría, está en preguntarnos ¿cómo lo harán? Bien, parece ser que la respuesta es que lo harán mediante la cooperación internacional, que podrá ser bilateral, regional, multilateral, bajo el apoyo solidario de los Estados.

Se entiende de ahí el escepticismo de muchos frente al cumplimiento del GCM, depender de espíritu solidario no resulta del todo satisfactorio, y realmente cuesta ser plenamente optimista, recordemos que son 23 objetivos, y establecer prioridad dentro de los mismos es una labor compleja y será difícil para cada país cuando de aplicarse se trate. De momento, según los datos de Naciones Unidas se han retirado, Estados Unidos, Austria, Hungría, Polonia, Estonia, Eslovaquia, Bulgaria, República Checa, Israel, Australia, Chile y República Dominicana, “Algunos han argumentado que es incompatible con su soberanía, o que podría tener un efecto de incitación de la inmigración ilegal”.

Sin perjuicio de lo anterior, para la aplicación, también afirman que cuentan con la cooperación y asociación con los migrantes, sociedad civil, diásporas, sector privado, sindicatos, instituciones nacionales de derechos humanos, la Cruz Roja Internacional, la academia, y medios de comunicación, como partes interesadas. No obstante, si bien el trabajo es conjunto con todos estos actores es importante, lo fundamental es que los Estados lo apliquen, y no se quede en un texto con buenos propósitos.

Finalmente, para revisar, evaluar y verificar el progreso en la implementación por parte de cada Estado, se tendrá en cuenta la

relevancia que el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo tiene, en ese sentido se reformulara y se denominara *Foro de Examen de la Migración Internacional*. Este foro se la principal plataforma global para que los Estados miembros exponga y en su caso discutan sus progresos. En esa misma plataforma, también se incluirá los avances frente a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. En cuanto al tiempo de cada sesión, se realizará cada cuatro años, siendo la primera en el año 2022.

Esta plataforma mundial, tendrá en cuenta igualmente, los foros que a nivel regional y subregional se desarrollen, así lo afirman en el GCM en alusión a que la mayoría de las migraciones se presenta dentro de la región.

5. CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL SOBRE EL PACTO MUNDIAL POR LA MIGRACIÓN 2018. EL PACTO DE MARRAKECH. ¿REALIDAD O FICCIÓN?⁵

El GCM, fue adoptado en la ciudad de Marrakech, Marruecos el lunes 10 de diciembre por representantes de 160 Estados, de 193 de los integrantes en Naciones Unidas, según los datos de Naciones Unidas. Calificado como un acto histórico, donde el Secretario General de la ONU afirmaba que este Pacto es “hoja de ruta para prevenir el sufrimiento y el caos”. Agregando, que, todos los migrantes, independiente de su condición, si su situación es regular o no, se le deben respetar los derechos humanos y su dignidad.

La ONU reafirma de esta forma su prioridad, el ser humano, el migrante como persona, y en consecuencia la protección a sus derechos humanos. Louise Arbour, representante especial de la ONU para la migración y encargada de supervisar el proceso, afirmó en la Conferencia Intergubernamental sobre el GCM, que es “una ocasión maravillosa, un momen-

⁵ Información consultada de Naciones Unidas a fecha 11 de diciembre de 2018. Ver más en: <https://www.un.org/en/conf/migration/statements.shtml>

to realmente histórico y un gran logro para el multilateralismo". En esa misma línea, la presidenta de la Asamblea General Maria Fernanda Espinosa, en alusión al GCM, menciona que es "una guía, un instrumento con un conjunto de estándares, un referente para las políticas públicas de los Gobiernos y una respuesta global a una realidad que solo se puede enfrentar con un movimiento conjunto".

De momento, Naciones Unidas no ha comunicado una lista oficial de los países que se han retirado, ha anunciado el retiro Brasil, el gobierno italiano, por su parte parece condicionar su firma al Parlamento.

El escenario europeo ha dejado ver una UE alejada de sus valores fundacionales, resultado de las grietas referentes a la migración, donde persisten políticas agresivas que están dejando a un lado el enfoque en derechos humanos.

Los principales argumentos de los Estados que rechazan el GCM, tanto en América Latina como en Europa, se fundamenta en que el Pacto genera compromisos políticos en detrimento de la soberanía de los Estados, según estos países el GCM no distingue entre inmigrante regular e irregular, así como que su aplicación forjará un efecto de llamada sin límites para los inmigrantes.

Con ocasión de la Conferencia del GCM en Marrakech, algunos de los Estados se pronunciaron⁶ al respecto, entre ellos, el representante de Francia, quien manifestó que la respuesta a los desafíos mundiales de la movilidad humana está en el multilateralismo. "Es ilusorio pensar que podemos construir muros", lo cual matiza afirmando que el GCM no crea un derecho absoluto en migración.

En la misma línea a favor del multilateralismo, coincide Alemania, para su representante Ángela Merkel, es la única forma de avanzar, afirma que "Los Estados no pueden

aceptar que los traficantes sean los que deciden quién cruza a los países".

China, considera que la movilidad humana en sí es beneficiosa para el crecimiento inclusivo, la innovación e integración cultural. Sin embargo, en cuanto a la inmigración irregular, sostiene que puede tener un impacto negativo y aumentar la presión sobre los Estados. Apoya al multilateralismo, para mejorar la gobernanza en migración, y abordar los problemas mediante la cooperación. Se destaca su interés de tener presente la importancia de la soberanía nacional, y, por último, hace énfasis en necesidad de abordar las causas profundas de la migración, las cuales afirman deben estar enfocadas en la agenda 2030.

Libia, por su parte, manifestó que el Pacto, debió prestar más atención a la inmigración irregular y a sus impulsores. La India, ve la migración como motor de desarrollo económico, y lo argumenta haciendo referencia a los beneficios económicos que los migrantes dejan con sus remesas. Considera que con la Cooperación Internacional se puede gestionar la migración irregular y abordar los verdaderos problemas sociopolíticos y de seguridad. En ese sentido, se une a esta opinión, apoyando la cooperación internacional para una mejor gobernanza en la migración, el secretario de Estado de la ex República Yugoslava de Macedonia, quien, a su vez, considera que la responsabilidad compartida y un enfoque conjunto pueden transformar la actual crisis de migración, en una segura, ordenada y regular.

Para *Etiopia*, la migración internacional es una realidad de nuestra sociedad, sin embargo, situaciones como la desigualdad, desempleo, marginación económica, son las causantes de la migración insegura que depende de traficantes de humanos, argumentando que "Esta situación demuestra claramente que los intentos de responder a las complejas realidades están lejos de ser satisfactorios y que subsisten brechas significativas para garantizar flujos migratorios sólidos." Según su representante, se requiere una "arquitectura migratoria global", estando a favor de la responsabilidad compartida.

Egipto, también ve como prioridad abordar las causas de la migración, su representante el consejero de seguridad y antiterro-

⁶ Información consultada de Naciones Unidas, 11 de diciembre de 2018. Meetings Coverage, DEV/3378: Intergovernmental Conference on the Global Compact for Migration, 5th-8th Plenary Meetings (AM, PM & Night). Ver más en: <https://www.un.org/press/en/2018/dev3378.doc.htm>

rismo, hizo un llamamiento a la comunidad internacional para que aborde las causas profundas de la migración, y se logre de esta forma el desarrollo sostenible en los países de origen. “La migración debe ser una opción, no una alternativa”.

Cuba, igualmente comparte opinión en la relevancia de abordar los causantes de la migración, para este Estado, la única solución posible es erradicarlas. “Todos sus conductores, incluyendo el subdesarrollo, el hambre, la pobreza y el crimen, conducen a la desesperación en personas que no ven otra solución que abandonar sus países”.

Para Cuba, la vulnerabilidad de las personas viene como resultado de una sociedad con un orden económico injusto, por ello, hace un llamado a la Comunidad Internacional para su transformación. Considera que el GCM es la “brújula” que debe garantizar una movilidad humana que beneficie a todos.

Irán, es otro Estado que considera la relevancia de tener presente los generadores de la migración para su gestión, así como el nexo entre desarrollo y migración durante la aplicación en la implementación del Pacto.

Noruega, con su representante la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, dice que el GCM tiene el equilibrio necesario para aquellos que quieran una herramienta para el desarrollo, y para aquellos que lo utilicen para la gestión de la migración.

Bolivia, hace alusión en su defensa de vivir en armonía con la madre tierra, y todos los seres humanos, independiente de su origen. Considera que la migración contribuye a diferentes escenarios, el social, económico, académico y político, en ese orden, no están de acuerdo con las políticas de seguridad de algunos Estados, donde no están presentes los derechos humanos, entre ellos el acceso a la justicia. Concluye exigiendo se respete el principio de no devolución y el interés superior de los niños.

Colombia, afirma que la migración no es una novedad, lo diferente en el actual contexto, es la velocidad, el volumen e intensidad

con que se presentan los flujos migratorios, y la escala transnacional. El GCM para este Estado, es una apuesta por el multilateralismo, por la cooperación internacional, este Pacto es importante porque produce impactos nacionales, regionales e internacionales, y sus objetivos están acorde a los ODS. Finalmente, en su declaración, Colombia menciona que está a favor porque es un Pacto que respeta la Soberanía nacional y la libertad de los Estados de definir su propia política migratoria.

España, afirma que las vertientes positivas de la migración favorecen a todos, y en cuanto a las negativas deben gestionarse, para lograr mitigar los riesgos de vulnerabilidad de los migrantes. Expone el presidente, que es un Estado comprometido en la lucha contra las causas de la migración, que tienen una visión integral de la migración, que genera las condiciones para un desarrollo sostenible. Para España, el migrante es un ser humano, con derechos inalienables, por tanto, considera que es un deber de todos los respetos de los derechos humanos y de la dignidad. Concluye, diciendo que la migración no se debe instrumentalizar, y que las consecuencias de la intolerancia están anulando valores como la igualdad, dignidad y libertad. El GCM es la guía para canalizar correctamente los flujos migratorios, bajo la cooperación internacional, la solidaridad y la responsabilidad compartida.

Para la OIT, hay más de 164 millones de trabajadores migrantes en todo el mundo, muchos de estos son vulnerables al abuso y la explotación. Consideran que el GCM es una oportunidad para que la migración ofrezca beneficios a todos, migrantes y familias y Estados, de origen, tránsito y destino. En un futuro, según este organismo internacional puede adelantar lo necesario para la aplicación de un marco normativo sólido.

La sociedad civil, fue concreta y acertada, al manifestar que el éxito será si realmente se hace una diferencia en la vida de los trabajadores migrantes, “La migración no es una crisis”, afirmó. “Es la gobernanza de la migración, o la falta de ella, que se ha convertido en una crisis”.

Lo más importante, es que el GCM es un logro al que la mayoría de los Estados se suman. Es un hecho, es una realidad, la migración es incontrovertible. En cuanto a los que no lo han hecho, el Pacto sigue abierto a que se sumen posteriormente, o adopten en sus políticas migratorias los compromisos acordados, el reto sigue, y el desafío su implementación. El documento final de GCM debe someterse a un último voto en la Asamblea General de la ONU, antes de finalizar el 2018.

REFERENCIAS

- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (2018). “CONPES 3950. Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela” p, 31. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/paginas/documentos-conpes.aspx>
- CONFEDERACIÓN EUROPEA DE ONG PARA EL DESARROLLO Y LA AYUDA HUMANITARIA (CORD) (2018). “Hacia pactos mundiales sobre Refugio y Migración. Lecciones aprendidas a partir de la externalización de la migración y de las políticas de asilo implementadas por la Unión Europea” Disponible en <https://coordinadoraongd.org/2018/08/resumen-de-concord-del-pacto-mundial-sobre-refugiados-y-migracion/>
- CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN CRM (2017) “Informe del Taller del IDM: Entender las vulnerabilidades de los Migrantes: un enfoque basado en soluciones para la elaboración de un pacto mundial que empodere a los migrantes y reduzca sus vulnerabilidades” Ginebra.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2017) “Informe preliminar de la reunión regional latinoamericana y caribeña de expertas y expertos en migración internacional preparatoria del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular.” Editorial CEPAL. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42529-informe-preliminar-la-reunion-regional-latinoamericana-caribena-expertas>
- CONFERENCIA DE LOS PUEBLOS POR UN MUNDO SIN MUROS HACIA LA CIUDADANÍA UNIVERSAL. (2017) “Hacia el Pacto Global sobre Migración”. Disponible en <http://www.mundo-sinmuros.gob.bo/es>.
- NACIONES UNIDAS (2018). Asamblea General. “Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular Marrakech (Marruecos), 10 y 11 de diciembre de 2018 Tema 10 del programa provisional”. Documento final de la Conferencia Disponible en <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>
- NACIONES UNIDAS (2018) “Modalidades para la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular” Resolución 72/244, Asamblea General A/RES/72/244 Disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/72/244>
- NACIONES UNIDAS (2017). “El nuevo informe de UN DESA encuentra que el número de migrantes sigue aumentando” Departamento de Asuntos Económicos y Sociales UNDESA. Noticias. Disponible en <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/international-migration-report-2017.html>
- NACIONES UNIDAS (2017) “Informe sobre el compendio de principios, buenas prácticas y políticas sobre una migración segura, ordenada y regular de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos”. Asamblea General A/HRC/36/42, del 7 de octubre. Disponible en http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=97
- NACIONES UNIDAS (2017) “las Modalidades para las negociaciones intergubernamentales del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular” Resolución 71/280 del 6 de abril, Asamblea General A/RES/71/280. Disponible en <http://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/71>
- NACIONES UNIDAS (2016) “Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes”. Resolución 71 del 19 de septiembre del 2016 de la Asamblea General A/RES/71/1).

Disponible en <http://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/71>

NACIONES UNIDAS (2015) “Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)” Resolución 69/313 del 27 de julio, Asamblea General A/RES/69/313. Disponible en <http://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/69>

NACIONES UNIDAS (2015) “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” Resolución 70/1 de septiembre 25, A/RES/70/1. Disponible en <http://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/70>

NACIONES UNIDAS (2013) “Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo” Asamblea General A/RES/68/4. Disponible en <http://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/68>

MIGRACIÓN COLOMBIA- OIM (2017) “Oportunidades de la migración internacional en un contexto de paz en Colombia Ejercicio institucional prospectivo de las dinámicas migratorias en el pos-acuerdo” p, 16,28,48,73. Disponible en <https://repository.oim.org.co/handle/20.500.11788/1653>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES OIM (2017) “Diálogo Internacional

sobre la Migración 2017: Fortalecimiento de la cooperación internacional y la gobernanza de la migración con miras a la adopción de un pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular en 2018” p, 3-7, 18-19,32,115,146,152,170. Disponible en: <https://www.iom.int/es/dialogo-internacional-sobre-la-migracion-2017-fortalecimiento-de-la-cooperacion-internacional-y-la>

KÄLIN Walter (2012) “De los Principios de Nansen a la Iniciativa Nansen” Revista Migraciones Forzadas. No 41, p, Disponible en <https://www.fmreview.org/es/prevencion/kaelin>

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA SEGIB (2017) “Estudio Migración y Desarrollo en Iberoamérica”. Disponible en <https://www.segib.org/migracion-y-desarrollo-en-iberoamerica/>

Unión Europea (2018) “por la que se autoriza a la Comisión a aprobar, en nombre de la Unión, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en el ámbito de la política de inmigración” COM/2018/168 final - 2018/0078 (NLE) Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0168>

ZIGMUNT Bauman (2016)” extraños llamando a la puerta. Desigualdades sociales en la era global “Editorial Paidós Ibérica, p, 95.

Proyecto de Documento final para la Conferencia Intergubernamental encargada de aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, Marrakech (Marruecos), 10 y 11 de diciembre de 2018

Project of the final document for the Intergovernmental Conference to adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Marrakesh 10th and 11th December 2018

NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL*

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL

Resumen

El presente informe se ha preparado de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 88 y 90 de la resolución 71/1 de la Asamblea General, de 19 de septiembre de 2016, titulada “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”. En él se proporciona información sobre los progresos realizados por las Naciones Unidas en el cumplimiento de los compromisos de la Declaración. El presente informe se presenta en respuesta a la solicitud de que se informe sobre las formas de aumentar la eficiencia, la eficacia operacional y la coherencia de todo el sistema, así como sobre formas de reforzar la interacción de las Naciones Unidas con las instituciones financieras internacionales y el sector privado, con miras a lograr el cumplimiento cabal de los compromisos esbozados en la Declaración. Al presentarse en medio de los procesos conforme a la resolución 71/1 y antes de disponerse de las aportaciones al borrador preliminar del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular que se ha solicitado al Secretario General, el presente informe tiene necesariamente un carácter provisional.

INTRODUCCIÓN

1. El 19 de septiembre de 2016, los Jefes de Estado y de Gobierno y Altos Representantes se dieron cita en la Asamblea General para abordar la cuestión de los grandes desplaza-

* A/71/978. Distr. general. 12 de julio de 2017.

mientos de refugiados y migrantes (la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Refugiados y los Migrantes) y aprobaron la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. La Declaración contiene tres conjuntos de compromisos: para los refugiados, para los migrantes y para los refugiados y los migrantes juntos. También incluye en el anexo I el marco de respuesta integral para los refugiados, y en el anexo II una sección titulada “Hacia un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular”¹.

2. En la Declaración se reafirma la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 como la base del régimen internacional de refugiados. En ella se reconoce que la protección de los que se ven obligados a huir, y el apoyo a los países que los reciben, son responsabilidades internacionales compartidas que deben ser asumidas más equitativamente y de manera más previsible.
3. Por intermedio de la Declaración, los Estados Miembros también reconocieron la necesidad de facilitar una migración segura, ordenada y regular y convinieron en elaborar un pacto mundial para abordar la migración de manera integral y proteger la seguridad, dignidad y los derechos humanos y libertades fundamentales de todos los migrantes, independientemente de su situación migratoria. También se comprometieron a fortalecer la gobernanza mundial de la migración internacional.
4. En la Declaración, los Estados Miembros reconocieron además el gran número de personas desplazadas dentro de las fronteras nacionales.
5. En las secciones II y III del presente informe se tratan las partes de la Declaración que se refieren a los refugiados y los migrantes, respectivamente. En la sección IV se abordan formas de fortalecer la interacción del sistema de las Naciones Unidas con las instituciones financieras internacionales y el sector privado.

II. HACIA UN PACTO MUNDIAL SOBRE LOS REFUGIADOS

6. Con la Declaración se sientan las bases para que la comunidad internacional consolide y fortalezca el régimen internacional de los refugiados mediante la aplicación del marco de respuesta integral para los refugiados y mediante la elaboración de un pacto mundial sobre los refugiados. Se pide a la Oficina del Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que inicie y fomente la aplicación del marco y que, en consulta con los Estados Miembros y los interesados, elabore ese pacto mundial. El pacto mundial deberá incluirse en el informe anual del ACNUR en 2018, para que la Asamblea General lo examine junto con su resolución anual sobre la labor del ACNUR².
7. Al mes de junio de 2017, nueve Estados se habían comprometido a aplicar el marco de respuesta integral para los refugiados: Costa Rica, Djibouti, Etiopía, Guatemala, Honduras, México, la República Unida de Tanzania, Somalia y Uganda. Entre las medidas acordadas figuran operaciones de emergencia y de gran envergadura, así como respuestas regionales.

¹ En el presente informe, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular se denomina a veces el Pacto Mundial sobre la Migración.

² Véase el anexo I, párrs. 18 y 19.

A. Logro de “la eficiencia, la eficacia operacional y la coherencia de todo el sistema” en las respuestas a los refugiados

1. *Aplicación del marco de respuesta integral para los refugiados*

8. El marco de respuesta integral para los refugiados sirve de modelo para mejorar “la eficiencia, la eficacia operacional y la coherencia de todo el sistema” de la comunidad internacional en el cumplimiento de los compromisos contenidos en la Declaración relativos a los refugiados. El modelo funciona de tres maneras. En primer lugar, incluye los elementos esenciales de una respuesta eficaz a los grandes desplazamientos de refugiados. En segundo lugar, el modelo se vale de las aportaciones de una amplia gama de interesados a fin de garantizar la respuesta más eficaz, muy en especial el liderazgo de los gobiernos de acogida. En tercer lugar, incluye las intervenciones humanitarias y de desarrollo necesarias para la sostenibilidad de la respuesta.

a) Elementos esenciales

9. El marco de respuesta integral para los refugiados prevé una respuesta amplia destinada a asegurar la adopción de medidas de recepción y admisión rápidas que cuenten con apoyo suficiente; el apoyo a la atención de las necesidades inmediatas y constantes (por ejemplo, de protección, salud y educación); la asistencia a las instituciones y comunidades nacionales y locales que reciben a refugiados; la inversión en la capacidad de resiliencia de los refugiados y las comunidades locales (los medios de vida); y la ampliación de las oportunidades de encontrar soluciones duraderas.

10. Esos elementos se valen de las mejores prácticas que son el resultado de más de 65 años de experiencia acumulada en la protección internacional de los refugiados, la asistencia humanitaria y la búsqueda de soluciones. Si bien el marco aspira a ser integral, puede adaptarse a contextos específicos, como se hace en los países en los que se viene aplicando. Además, la Declaración deja margen para perfeccionarse aún más y en ella se pide concretamente al ACNUR que, en consulta con los Estados Miembros y demás interesados, la evalúen en base a la experiencia adquirida en su aplicación, a fin de que sirva de fundamentación para un pacto mundial sobre los refugiados.

b) Amplia gama de interesados

11. En lugar de responder al desplazamiento de refugiados desde una óptica puramente humanitaria, a menudo insuficientemente financiada, los elementos del marco de respuesta integral para los refugiados están concebidos para formular una respuesta más sistemática y sostenible que beneficie tanto a los refugiados como a las comunidades que los acogen. Ello se promueve mediante la participación de un grupo mucho más amplio de interesados: las autoridades gubernamentales, las Naciones Unidas y sus asociados nacionales, las instituciones financieras internacionales y regionales; y los agentes comerciales y de la sociedad civil. Con esa participación se aspira a garantizar respuestas más sostenibles mediante la vinculación de las iniciativas humanitarias y de desarrollo en las etapas iniciales de una crisis y el fortalecimiento de la prestación de servicios inclusiva, en particular mediante la inversión en los sistemas nacionales y locales siempre que sea posible.

12. En todos los países donde se viene aplicando el marco, los gobiernos de acogida ejercen liderazgo y asumen la responsabilidad que ello conlleva, e involucran a una amplia gama de interesados, entre ellos los ministerios de ramo, las autoridades locales, los agentes de desarrollo, las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales (ONG) asocia-

das, el sector privado y las instituciones financieras. Esto viene haciéndose por conducto de grupos directivos o secretarías dirigidos por el gobierno constituidos para evaluar las necesidades y elaborar estrategias prioritarias. También se viene haciendo uso de los mecanismos de coordinación existentes de las Naciones Unidas mediante la activa participación de los coordinadores residentes y de asuntos humanitarios, con lo cual se alienta una mayor cooperación entre los mandatos institucionales.

13. A fin de ayudar a apoyar las actividades de ejecución en los países, el ACNUR cuenta con un equipo de tareas para el marco, que incluye entidades de las Naciones Unidas (el ACNUR, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios), el Banco Mundial, el Comité Internacional de la Cruz Roja y organizaciones de sociedad civil. Por su parte, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha nombrado a coordinadores encargados específicamente de servir de enlace con el equipo de tareas y apoyar las operaciones de apoyo relacionadas con el marco. Se viene estudiando la posibilidad de recurrir a adscripciones de funcionarios de los organismos bilaterales de cooperación para el desarrollo para la aplicación del marco en la República Unida de Tanzania y Uganda.

14. Además, otros asociados de las Naciones Unidas aportan su experiencia a todos los lugares de destino donde se viene aplicando el marco y en otras operaciones relativas a los refugiados. Por ejemplo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) proporciona protección y asistencia a las personas que han sido objeto de violencia sexual y por razón de género. La Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) ha organizado debates en Ginebra y Nueva York con diversos interesados sobre la manera de mejorar la dimensión de género de las respuestas para los refugiados, en los que se han puesto de relieve las buenas prácticas. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) viene prestando apoyo a los gobiernos para facilitar el acceso de los niños refugiados a la educación y el cuidado y la protección de los niños no acompañados. El Fondo también ha prestado asistencia psicosocial a unos 95.000 niños que han llegado a Europa. Por intermedio del Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas³, coordinado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), las entidades de las Naciones Unidas, incluido el ACNUR, participan activamente en iniciativas para prevenir y combatir la trata de refugiados y migrantes, tanto individual como colectivamente⁴. La Oficina del Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) lleva a cabo visitas de vigilancia a los centros de detención y los cruces de fronteras en distintas regiones del mundo a fin de examinar la situación de los refugiados, los solicitantes de asilo y los migrantes y proporcionar orientación sobre cómo garantizar sus derechos humanos. El PNUD fomenta la autosuficiencia de los refugiados y las comunidades de acogida mediante intervenciones (de emergencia) de medios de vida y el acceso a la justicia en los países comprendidos en el marco y en otros países.

15. El equipo de tareas ha llevado a cabo amplias consultas con los Estados Miembros y los interesados en Ginebra, Nueva York y en los países que acogen a un gran número de

³ Entre los miembros del Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas figuran el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), la OIM, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, el ACNUR, el UNICEF, el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para las Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, la UNODC y ONU-Mujeres.

⁴ Se espera que la mayor atención que presta el Consejo de Seguridad a la cuestión de la trata en situaciones de conflicto y el análisis por la Asamblea General del Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para Combatir la Trata de Personas previsto para septiembre de 2017 presten mayor apoyo político a esas iniciativas.

refugiados. En marzo de 2017 se constituyó el grupo de referencia sobre el marco del ACNUR, las ONG y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja encargado de garantizar un diálogo sistemático entre el ACNUR y *las organizaciones de la sociedad civil*. Al mismo tiempo, diversas redes de ONG participan en la introducción del marco sobre el terreno. Las ONG también vienen organizando debates a nivel mundial sobre cuestiones específicas, como la forma de responder a las necesidades concretas de las mujeres y los niños refugiados, cuyas conclusiones servirán de aportaciones para la aplicación del marco y la elaboración del pacto mundial sobre los refugiados. Las consultas anuales de 2017 con las ONG, auspiciadas por el ACNUR del 14 al 16 de junio⁵, estuvieron dedicadas a la aplicación del marco y a la contribución de las ONG y las organizaciones de la sociedad civil, sirviendo de foro para un debate inclusivo con una amplia gama de interesados cuyos conocimientos y experiencia operacional son clave para el enfoque del marco.

16. En la Declaración se reconoce que los propios refugiados, sus voces y participación, deben informar la elaboración de una respuesta integral para los refugiados y contribuir a esa respuesta. Con el apoyo de las ONG nacionales e internacionales, el ACNUR ha iniciado consultas piloto con los refugiados en Alemania, Australia, Etiopía y el Líbano, para solicitar sus opiniones sobre cómo puede mejorarse la respuesta internacional para los refugiados. También se celebrarán esas consultas con los refugiados y las comunidades de acogida en los países que aplican el marco, a fin de sustentar mejor el pacto mundial sobre los refugiados.
17. En la Declaración, los Estados se comprometen a trabajar para aumentar el número de lugares de reasentamiento a fin de satisfacer las necesidades anuales determinadas por el ACNUR. A lo largo de 2016, varios Estados con programas de reasentamiento aumentaron el número de lugares ofrecidos mientras que otros formularon nuevos planes de reasentamiento. El mecanismo emergente de apoyo conjunto a los países de reasentamiento, puesto en marcha en la Cumbre de Líderes sobre la Crisis Mundial de los Refugiados, celebrada en septiembre de 2016, y dirigido conjuntamente por el ACNUR y la OIM, sirve de importante plataforma para facilitar el apoyo y la creación de capacidad para los nuevos países de reasentamiento. Los Estados, las organizaciones de la sociedad civil y los agentes del sector público siguen intercambiando buenas prácticas sobre vías de admisión complementarias, incluso mediante la Iniciativa Mundial de Patrocinio de Refugiados, que aspira a aumentar el patrocinio privado de los refugiados.

c) Respuestas humanitarias y de desarrollo

18. Un principio fundamental de la Declaración es la necesidad de establecer una interacción y coordinación tempranas entre los agentes humanitarios y de desarrollo, a fin de fortalecer la prestación de servicios en las zonas que acogen a refugiados y promover la resiliencia de las comunidades de acogida y la autosuficiencia de los refugiados. En todos los países donde se aplica el marco, se incluyen enfoques humanitarios y de desarrollo.
19. En años recientes se ha seguido avanzando en la consolidación de esa cooperación. El Grupo del Banco Mundial ha establecido una subventanilla por un monto de 2.000 millones de dólares de la Asociación Internacional de Fomento en apoyo de los refugiados y las comunidades de acogida. Ese servicio proporciona financiación en condiciones favorables

⁵ Se inscribieron unos 574 participantes procedentes de 91 países, en representación de 313 organizaciones: 169 organizaciones no gubernamentales nacionales, 125 organizaciones no gubernamentales internacionales, 3 organizaciones intergubernamentales y otras 16 organizaciones. Para más información, véase www.unhcr.org/en-us/2017-annual-consultations-with-ngos.html.

a los países de bajos ingresos que reciben a un gran número de refugiados. Se envían misiones conjuntas del Banco Mundial y el ACNUR a los países que cumplen los requisitos para recibirlos con el fin de identificar oportunidades y preparar intervenciones programáticas.

20. Otro hecho positivo es la inclusión de los refugiados en los planes de desarrollo nacionales. Por ejemplo, Uganda ha establecido un programa transformativo de asentamiento como parte de su plan de desarrollo nacional, que integra a los refugiados y apoya el desarrollo de los distritos que acogen a refugiados. Somalia ha incorporado en su plan de desarrollo nacional un enfoque integral de los desplazamientos, en particular el regreso de los refugiados y soluciones para los desplazados internos.
21. En ciertos sentidos importantes, los marcos regionales de planificación para los refugiados y la resiliencia establecidos en relación con la situación en la República Árabe Siria fueron precursores del marco de respuesta integral para los refugiados. El UNDP y el ACNUR aplican la experiencia adquirida en esa situación al marco de respuesta integral para los refugiados, mientras continúan apoyando la importante labor que se lleva a cabo respecto de la República Árabe Siria que vincula las medidas humanitarias y de desarrollo en los países afectados. Otras actividades conexas que contribuirán a consolidar la experiencia adquirida en lo que respecta al regreso y la reintegración de los refugiados son los programas establecidos por la ACNUDH, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, el PNUD y el ACNUR destinados a prevenir los conflictos, lograr la cohesión social, fomentar el respeto de los derechos humanos, promover y robustecer la buena gobernanza y promover el respeto del estado de derecho.
22. También se vienen realizando actividades destinadas a mejorar los medios de vida y la autosuficiencia de los refugiados y las comunidades de acogida. Por ejemplo, los Principios rectores sobre el acceso de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo, adoptados por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁶, proporcionan orientación sobre la forma en que la comunidad internacional puede apoyar a los gobiernos de acogida, los empleadores y los trabajadores para construir mercados de trabajo capaces de absorber a los refugiados y las personas desplazadas. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha venido apoyando las oportunidades de medios de vida para los refugiados y las comunidades de acogida, incluso mediante su programa en Turquía de fomento de la producción de invernadero en los campamentos de refugiados. El Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización y el ACNUR establecieron el primer servicio de asistencia técnica a fin de facilitar el acceso de los refugiados, las personas desplazadas por la fuerza y las comunidades de acogida a los servicios financieros⁷.

d) Aplicaciones específicas del marco de respuesta integral para los refugiados para países y situaciones determinados

23. Uganda ha experimentado un aumento drástico de las llegadas de refugiados, principalmente de Sudán del Sur, cuyos números se han duplicado en menos de siete meses hasta alcanzar la cifra de 1,25 millones de refugiados. El marco de respuesta integral para los refugiados parte de la base del programa transformativo de asentamiento del Gobierno de Uganda y de la es-

⁶ Véase la recomendación núm. 205 sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia (2017), que puede consultarse en www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/recovery-and-reconstruction/WCMS_559685/lang--en/index.htm.

⁷ Véase <http://www.uncdf.org/article/2179/uncdf-and-unhcr-launch-technical-assistance-fund-to-provide-access-to-financial-services-to-refugees-and-forcibly-displaced-populations>.

trategia de las Naciones Unidas y el Banco Mundial de empoderamiento de los refugiados y la población de acogida para responder a la afluencia de emergencia. Con el apoyo del ACNUR, el Presidente de Uganda y el Secretario General acogieron una cumbre de solidaridad sobre los refugiados los días 22 y 23 de junio de 2017, que movilizó 412 millones de dólares para acelerar la aplicación del marco, garantizar la sostenibilidad del modelo a seguir en materia de refugiados y apoyar las inversiones e innovación en los distritos que acogen a refugiados.

24. En Etiopía, se está adaptando el marco de respuesta integral para los refugiados para responder al desplazamiento prolongado de más de 500.000 refugiados procedentes de distintos países, principalmente en África, y a una creciente población de refugiados de Sudán del Sur de unas 378.000 personas. El marco incluye medidas para mejorar la recepción, oportunidades ampliadas de autosuficiencia de los refugiados, medidas de apoyo a las comunidades de acogida y medidas para fomentar la coexistencia pacífica. El marco apoya además el cumplimiento de los nueve compromisos contraídos por Etiopía en la Cumbre de Líderes sobre la Crisis Mundial de los Refugiados⁸.
25. El Gobierno de la República Unida de Tanzania puso en marcha un marco de respuesta integral para los refugiados en el que se destacan las soluciones y se hace un hincapié específico en la revisión de la política del país en materia de refugiados a fin de facilitar una respuesta más sostenible que, entre otras cosas, ofrezcan nuevas oportunidades para fomentar la autosuficiencia de los refugiados y potenciar su inclusión en los sistemas nacionales de prestación de servicios. En Djibouti el marco incluirá medidas de apoyo a los recientes cambios legislativos que prevén una mayor inclusión de los refugiados y un mayor apoyo a las comunidades de acogida. Una esfera de especial interés es la educación, donde el Gobierno, junto con el UNICEF, el Banco Mundial, el ACNUR y los donantes, elabora medidas para darles a todos los niños refugiados acceso a la educación.
26. En lo que respecta a las situaciones regionales, el marco de respuesta integral para los refugiados viene aplicándose a la situación de los refugiados somalíes. El marco para la situación de los refugiados somalíes se basa en la Declaración de Nairobi sobre soluciones duraderas para los refugiados somalíes y la reintegración de los refugiados en Somalia, aprobada por la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo en marzo de 2017. En Somalia, el marco está armonizado con el plan de desarrollo nacional apoyado por la iniciativa de soluciones duraderas dirigida por el Gobierno, con el fin de mejorar las condiciones para encontrar soluciones sostenibles para los desplazados internos y los refugiados que regresan, y fortalecer la capacidad del Gobierno para garantizar la seguridad y los servicios básicos. En los países cercanos (Djibouti, Etiopía, Kenya y Uganda), el marco apoya las políticas que favorecen las alternativas a los campamentos; un mejor acceso a la educación para todos los niños refugiados; el acceso a los mercados de trabajo; mecanismos que fomenten una mayor autosuficiencia de los refugiados y las comunidades de acogida; y la inclusión de los refugiados en los planes de desarrollo nacionales.
27. En el continente americano, para formular una respuesta integral a nivel regional, Costa Rica, Guatemala, Honduras y México se basan en la Declaración de Acción de San José sobre las necesidades de protección en el triángulo norte de Centroamérica y la Declaración y en el Plan de Acción del Brasil sobre un marco de cooperación y solidaridad regional para fortalecer la protección internacional de los refugiados y las personas desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe⁹. Se han iniciado consultas nacionales dirigidas por el gobierno en Costa Rica, Guatemala y Honduras, al tiempo que se proyecta celebrar

⁸ Véase www.unhcr.org/58526bb24.

⁹ Puede consultarse en www.refworld.org/docid/57a8a4854.html, www.refworld.org/docid/5487065b4.htm y www.acnur.org/cartagena30/en/brazil-declaration-and-plan-of-action/.

una reunión regional de alto nivel en octubre con miras a mejorar la colaboración entre los países de origen, de tránsito y de destino sobre todos los aspectos de los desplazamientos forzados, incluidas las causas fundamentales, respuestas eficaces y soluciones duraderas.

28. El ACNUR ha facilitado la puesta en funcionamiento de un portal digital global para el marco de respuesta integral para los refugiados, herramienta interactiva para que todos los interesados puedan colaborar en actividades relacionadas con el marco y contribuir e intercambiar información a ese fin. El portal alienta la participación de los interesados precisando deficiencias y necesidades y especificando formas en que pueden solucionarse¹⁰.

2. *Promoción de otros compromisos conexos*

29. Otras actividades relacionadas con los compromisos contenidos en la Declaración de Nueva York se refieren a los movimientos mixtos de refugiados y migrantes. En diciembre de 2016, el ACNUR publicó su plan de acción de 10 puntos en el cual se ofrecen herramientas y orientación para definir las necesidades de las personas en movimiento en situación de riesgo o que tienen necesidades especiales, y cómo responder a esas necesidades. En colaboración con los Estados, la OIM y demás asociados, las orientaciones se aplican en diversos contextos.
30. Una de las iniciativas para combatir la xenofobia, el racismo y la discriminación es la campaña de las Naciones Unidas titulada “Juntos: Respeto, Seguridad y Dignidad para Todos”, coalición creciente de Estados Miembros, el sector privado, representantes de la sociedad civil y particulares comprometidos a promover la tolerancia y la no discriminación y a fortalecer la cohesión social entre las comunidades de acogida y los refugiados y migrantes. El ACNUR convocó una reunión de expertos en mayo de 2017 que aunó a un grupo diverso de interesados, en particular empresas, activistas de los medios sociales, cineastas, dirigentes religiosos y periodistas, con el fin de debatir estrategias para promover la inclusión. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios ha contribuido historias inspiradoras en diversas plataformas de medios sociales, al tiempo que la campaña del ACNUR #WithRefugees ha reunido más de 1,5 millones de firmas en apoyo de medidas para garantizar educación, refugios, empleos y capacitación ocupacional para los refugiados.
31. Hay varias iniciativas en curso relacionadas con la prevención y solución del problema de la apatridia, prioridad que se señala en la Declaración, dado que la apatridia es tanto causa como consecuencia de los desplazamientos forzados. Como parte de la campaña #IBelong, en diciembre de 2016 el ACNUR y el UNICEF lanzaron la coalición en defensa del derecho de todo niño a una nacionalidad, integrada por organismos de las Naciones Unidas (el ACNUR, el UNICEF, ONU-Mujeres y el PNUD) y cerca de 30 organizaciones de la sociedad civil con el fin de tomar medidas colectivas para prevenir y hacer frente a la apatridia de niños. El ACNUR tiene intenciones de organizar una reunión de alto nivel sobre la apatridia en 2019, en la cual se podrán destacar los logros y formular compromisos para dar un impulso a la campaña.
32. En la Declaración de Nueva York se ponen de relieve los efectos del cambio climático en los desplazamientos de refugiados y migrantes. Los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y otros interesados siguen trabajando para garantizar una respuesta

¹⁰ Los gobiernos de acogida, los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y otros asociados podrán abrir cuentas de usuarios y agregar contenido de manera independiente. El portal puede accederse en <http://crff.unhcr.org>.

eficaz y coherente al cambio climático y a los desplazamientos por desastres, incluso a las necesidades de las personas que se ven obligadas a huir a través de las fronteras. En el marco de la Iniciativa Nansen titulada “Agenda para la Protección de los Desplazados Transfronterizos en el Contexto de los Desastres Naturales y el Cambio Climático” (que viene llevando a cabo la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres) se imparten orientaciones importantes. Las entidades de las Naciones Unidas, en particular la FAO, la OIM, el PNUD, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el ACNUR y otros interesados, prestan apoyo concreto a los gobiernos en ámbitos como los programas de reducción del riesgo de desastres; la gestión de los recursos naturales; la preparación para casos de desastre; el fortalecimiento de los marcos legislativos; y la reubicación planificada.

33. El Grupo Internacional de Expertos en Estadísticas sobre los Refugiados y los Desplazados Internos, integrado por representantes de las autoridades nacionales, las organizaciones internacionales de estadística y otros expertos técnicos y dirigido por el Instituto Nacional de Estadística de Noruega, Eurostat y el ACNUR, viene trabajando para solucionar las dificultades relacionadas con las estadísticas sobre los refugiados y desplazados internos. Con el mandato conferido por la Comisión de Estadística, el Grupo Internacional formulará recomendaciones internacionales en materia de estadísticas sobre los refugiados destinadas a orientar la labor nacional e internacional relativas a las estadísticas sobre los refugiados y solicitantes de asilo. El Grupo Internacional también elaborará un manual para los compiladores de estadísticas sobre los refugiados con instrucciones operacionales sobre cómo aplicar las recomendaciones internacionales, y presentará un informe técnico en el que se esbozará un camino a seguir en trabajos similares con estadísticas sobre los desplazados internos.

B. Pacto mundial sobre los refugiados

34. El pacto mundial sobre los refugiados constará de dos partes:
- El marco de respuesta integral para los refugiados, complementado por un párrafo de preámbulo y un párrafo final;
 - Un programa de acción para los Estados Miembros y demás interesados destinado a servir de base del marco y garantizar su aplicación cabal, y a velar porque se comparta equitativamente la responsabilidad de su aplicación.
35. El ACNUR ha enunciado los pasos a seguir en la elaboración de un pacto mundial en un documento titulado “Hacia un pacto mundial sobre los refugiados: una hoja de ruta”¹¹. Ellos son como sigue:
- La aplicación del marco a países y situaciones específicos, incluso mediante el aprovechamiento de la experiencia adquirida en situaciones de refugiados actuales o pasadas;
 - La celebración de debates temáticos que sustenten la elaboración del programa de acción;
 - La realización de un balance de los avances logrados y la experiencia adquirida, con la definición de buenas prácticas de respuesta a las situaciones de los refugiados; las medidas necesarias para suscitar el tipo de respuesta que se prevé en la Declaración; y esferas de trabajo futuro.
36. Como se ha señalado anteriormente, la aplicación del marco está muy adelantada. Además, en una serie de debates temáticos programados para celebrarse a lo largo de 2017

¹¹ Puede consultarse en www.unhcr.org/58e625aa7.pdf.

se abarcarán los cuatro aspectos del marco y habrá sesiones concretas sobre el reparto de cargas y responsabilidades en el pasado y en la actualidad y sobre cuestiones intersectoriales.

37. Si bien el marco está en vías de aplicación, en diciembre de 2017 el ACNUR invitará a los Estados Miembros y a otros interesados a que participen en el balance de los progresos.
38. En base al balance de los avances logrados y de los debates temáticos, el ACNUR preparará un borrador del compacto mundial sobre los refugiados a más tardar en febrero de 2018. Se presentará dicho borrador a todos los Estados Miembros y demás interesados con vistas a celebrar consultas oficiales entre febrero y junio o julio de 2018.
39. El Alto Comisionado para los Refugiados incluirá la propuesta de pacto mundial en su informe anual al Secretario General en 2018 de manera que pueda ser examinado por la Asamblea General en su septuagésimo tercer período de sesiones junto con su resolución anual sobre el ACNUR.

III. HACIA UN PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

A. Información actualizada sobre el cumplimiento de los compromisos sobre la migración

40. Tras la aprobación de la Declaración, la Asamblea General aprobó la resolución 71/280 en abril de 2017 sobre modalidades para las negociaciones intergubernamentales del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular, en la cual se esboza el proceso del pacto mundial sobre la migración. En marzo de 2017 se nombró a la Representante Especial del Secretario General para la Migración Internacional, y su oficina se estableció poco después. La Representante Especial trabaja en estrecha colaboración con el sistema de las Naciones Unidas y coordina sus aportaciones al pacto mundial sobre la migración, incluso sobre reseñas monográficas y los oradores de cada una de las sesiones temáticas. También contribuye a los informes del Secretario General. Los cofacilitadores del proceso, los Representantes Permanentes de México y Suiza, fueron nombrados en abril de 2017. En el mismo mes, la Representante Especial fue nombrada Secretaria general de la conferencia intergubernamental que se celebrará en 2018.
41. Antes de que concluya el septuagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General, habrán concluido cinco de las seis consultas temáticas que se piden en las modalidades, al igual que una de las consultas regionales. Se ultiman los preparativos de la reunión preparatoria programada para celebrarse en México del 4 al 6 de diciembre de 2017. Como se pide en la resolución 71/280, el informe del Secretario General se publicará a más tardar en enero de 2018, como aportación al borrador preliminar del pacto mundial. Los cofacilitadores están encargados de producir el borrador preliminar, en cumplimiento de lo dispuesto en la misma resolución.
42. Las entidades de las Naciones Unidas han llevado a cabo una gama de actividades en base, en parte, a las operaciones preexistentes y con el fin de cumplir los compromisos contenidos en la Declaración. A continuación figura una lista no exhaustiva de las actividades, agrupadas bajo cuatro encabezamientos generales: protección y asistencia; creación de capacidad; mejora de la recopilación de datos y pruebas; y formulación de políticas

Protección y asistencia a los migrantes

43. En 2016 el UNICEF proporcionó atención a unos 33.000 niños migrantes no acompañados y separados de sus familias y ayudar a reunificar a cerca de 22.000 niños con sus familias. El Fondo trabajó en más de 60 países con los refugiados y migrantes para proporcionar acceso a los niños a la educación y facilitar las inscripciones de nacimiento. La OIM prestó asistencia a aproximadamente 40.000 repatriados en la forma de apoyo financiero y prestó servicios de atención de la salud en 69 países. El UNFPA prestó servicios de salud sexual y reproductiva y de atención de emergencia a las migrantes en los países de tránsito que habían sido objeto de violencia por razón de género. La FAO apoyó a las comunidades enfrentadas al riesgo de la migración forzosa, proporcionando semillas tolerantes a la sequía y cabezas de ganado a la Ribera Occidental, la Faja de Gaza y la República Árabe Siria.
44. En el marco del programa regional del PNUD, Acción de las Naciones Unidas para la cooperación contra la trata de personas, que se centra en la región del Gran Mekong y zonas aledañas, se prestó asistencia a los grupos en riesgo con oportunidades de medios de vida por conducto de las ONG asociadas al PNUD y se apoyó a los gobiernos en sus actividades de cooperación bilateral y multilateral de lucha contra la trata de personas en la región. Las oficinas de la OIM contribuyeron a fomentar la capacidad de los Estados y demás interesados para prevenir la trata de personas, la explotación y los abusos y responder a esas prácticas. La ACNUDH vigiló la situación de los derechos humanos de los migrantes en los centros de detención, en las fronteras y en otros lugares de África septentrional y occidental, el continente americano, Asia y el Pacífico y Europa.
45. Las Naciones Unidas tomaron medidas para combatir el racismo y la xenofobia mediante actividades de concienciación, incluso mediante la campaña “Juntos” y campañas en los medios sociales.

Fomento de la capacidad nacional de los gobiernos e interesados

46. El fomento de la capacidad de los gobiernos nacionales y demás interesados en materia de migración es esencial para las actividades relacionadas con la migración de numerosas entidades de las Naciones Unidas.
47. A lo largo de 2016, la OIM apoyó a 50 gobiernos con la formulación, revisión o aplicación de políticas de integración de los migrantes. La OIM prestó asistencia a 40 países con la redacción de estrategias nacionales para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la migración. En el marco del programa conjunto del PNUD y la OIM sobre la incorporación del tema de la migración en las estrategias de desarrollo nacionales se presta apoyo a los Gobiernos de Bangladesh, el Ecuador, Jamaica, Kirguistán, Marruecos, la República de Moldova, Serbia y Túnez para la inclusión del tema de la migración en la planificación del desarrollo nacional.
48. La OIT prestó apoyo a los gobiernos en Europa y el Oriente medio a fin de mejorar la gestión de la migración laboral y viene dando los toques finales a una guía sobre la facilitación de la transición al trabajo decente. La guía está dirigida a los servicios públicos de empleo, las agencias de contratación privadas y demás autoridades que tramitan las solicitudes de servicios de apoyo a los trabajadores migratorios.
49. En 2016, la OIM capacitó a 33.000 funcionarios gubernamentales, a personal de las ONG y a otros interesados en 100 países en la lucha contra la trata de personas y formas conexas de explotación y abuso. Entre septiembre de 2016 y junio de 2017, la UNODC im-

partió capacitación a profesionales de la justicia penal y a funcionarios gubernamentales en más de 50 países. La Oficina puso en funcionamiento el portal público sobre el tráfico ilícito de migrantes, que facilita la difusión de información relacionada con la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.

50. En 2016, la OIM impartió capacitación a los gobiernos y las ONG de 41 países sobre los derechos de los migrantes en virtud de la legislación nacional e impartió sesiones de orientación previa a la partida o posterior a la llegada a más de 71.000 migrantes de 92 nacionalidades en 70 países. El UNICEF siguió trabajando con las autoridades nacionales del Afganistán, Alemania, Grecia y Kenya para mejorar los sistemas de protección de la infancia para los niños migrantes.
51. La Organización Mundial de la Salud (OMS) viene proporcionando orientación, capacitación y herramientas de apoyo a fin de que el personal, los proveedores de servicios y los planificadores de los sistemas de salud y la salud pública comprendan y lleven a cabo intervenciones apropiadas de salud pública que tengan en cuenta los intereses de los migrantes. Por ejemplo, la OMS viene trabajando para ampliar el intercambio transfronterizo de información a fin de garantizar la continuidad de los servicios de tratamiento del VIH y procurar que las intervenciones se adapten al contexto, la capacidad y los recursos locales.
52. La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) impartió formación profesional a los migrantes en 11 países, con la creación de aproximadamente 18.000 empleos directos y 27.000 empleos indirectos, y elaboró modelos para integrar a los migrantes en colaboración con las industrias locales en Italia, el Líbano, Marruecos y Turquía.

Fortalecimiento de la recopilación de datos y pruebas

53. En 2016, 86 oficinas de la OIM se centraron en fomentar la capacidad de los interesados para recopilar y analizar datos. En 48 países, la OIM mejoró las fuentes e infraestructura de datos existentes, y puso en marcha su matriz de seguimiento de desplazados en 44 países. También produjo una guía de capacitación en materia de datos sobre la migración. El UNFPA viene promoviendo la inclusión del tema de la migración en su labor con los censos de población y habitación. El Grupo Mundial sobre Migración, grupo interinstitucional de las Naciones Unidas que tiene por objeto alentar la adopción de enfoques más coherentes, integrales y mejor coordinados de la migración internacional, publicará un manual destinado a mejorar la producción y utilización de datos sobre la migración para el desarrollo.
54. En el Informe Fronteras del PNUMA de 2016¹² se destacan los desplazamientos como una consecuencia del cambio climático y los desastres, al tiempo que en su informe Perspectivas del Medio Ambiente Mundial sobre los pequeños Estados insulares en desarrollo¹³ los desplazamientos constituyen una cuestión intersectorial. El Banco Mundial está en proceso de elaborar un informe sobre el cambio climático, la movilidad humana y el logro de la resiliencia. La OIM publicó una nueva investigación en 2016 sobre los desplazamientos debidos al cambio climático y los desastres en 12 países de África, Asia y el Caribe, en la que se resaltó cómo la migración se utiliza ya como una estrategia de adaptación y se

¹² PNUMA, "Emerging issues of environmental concern", puede consultarse en www.unep.org/frontiers/content/unep-frontiers.

¹³ PNUMA, "GEO small island developing States outlook" (2014), puede consultarse en www.unlive.org/media/docs/region/59/GEO_SIDS_final.pdf.

considera que tiene efectos positivos. El informe de la FAO sobre el estado mundial de la agricultura y la alimentación de 2018 se centrará en los factores impulsores de la migración, al tiempo que el tema del Día Mundial de la Alimentación de 2017 será “Cambiar el futuro de la migración. Invertir en seguridad alimentaria y desarrollo rural”.

55. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales organizó dos talleres destinados a crear capacidad nacional para recopilar y utilizar datos relacionados con la migración para la elaboración y el seguimiento de las metas relacionadas con la migración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁴, y en la Sede de las Naciones Unidas se celebró del 20 al 22 de junio de 2017 una reunión de expertos procedentes de 15 países dedicada a examinar estrategias para superar el déficit de datos sobre la migración con metodologías innovadoras, a fin de mejorar la medición de la migración en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
56. La Comisión Económica para Europa (CEPE) viene ideando formas de medir y supervisar las corrientes migratorias, formular definiciones comunes y estudiar la posibilidad de utilizar los datos administrativos y las fuentes de datos no tradicionales para elaborar estadísticas sobre la migración. La Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo, auspiciada por el Banco Mundial, ha producido un material diverso, incluso sobre los indicadores de los derechos de los migrantes y un tablero sobre la coherencia normativa e institucional en materia de migración. La CEPE viene trabajando asimismo con la OIT en la elaboración de una metodología para medir los costos de la contratación y los costos de las remesas, a fin de que pueda darse seguimiento a los progresos realizados en relación con el indicador 10.7.1 y el indicador 10.c.1 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 10, respectivamente.

Elaboración de políticas

57. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) han prestado asistencia a varios de los países menos adelantados para estudiar las posibilidades que encierra el acceso preferencial a los mercados para hacer frente a una serie de obstáculos que dificultan la movilidad en el sector de los servicios; la transferibilidad de las prestaciones de seguridad social; los regímenes de evaluación de las cualificaciones y la experiencia; el acceso a la información sobre la migración; los trámites de emisión de visados y permisos de entrada; y los regímenes de certificación y concesión de licencias a los proveedores de servicios.
58. Las comisiones regionales vienen ayudando a fomentar los debates regionales sobre la integración económica. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ayuda a los Estados a aplicar el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, mediante la elaboración de legislación y políticas públicas para hacer frente a la falta de protección a los migrantes. En el programa sobre la migración de la Comisión Económica para África (CEPA) se señalan prácticas pertinentes para ayudar a sus Estados miembros a aplicar y medir los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la migración y el marco de políticas de migración de la Unión Africana. El Programa Conjunto sobre Migración Laboral de la CEPA, colaboración de la Comisión de la Unión Africana, la OIT y la OIM, hace frente a los desafíos que plantean la migración laboral y la movilidad de la mano de obra mediante la aplicación de regímenes armonizados de libre circulación y políticas nacionales sobre migración laboral.

¹⁴ Véase www.un.org/en/development/desa/population/migration/events/other/workshop/2016/index.shtml y <https://unstat.un.org/unsd/demographic-social/meetings/2017/bangkok-international-migration-data/>.

59. Los principios generales y directrices operaciones de la OIT sobre contratación equitativa ayudan a los Estados miembros, los contratistas de mano de obra, los empleadores y las organizaciones de trabajadores y empleadores a elaborar políticas y prácticas de contratación de mano de obra justas y eficaces. En junio de 2017, la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó una resolución y conclusiones relativas a la gobernanza justa y eficaz de la migración laboral.
60. El 31 de mayo de 2017, la Asamblea Mundial de la Salud aprobó una resolución sobre la promoción de la salud de los refugiados y los migrantes a fin de ayudar a informar ambos pactos mundiales¹⁵.
61. La ACNUDH ha apoyado el enfoque que sigue el Consejo de Derechos Humanos en materia de migración mediante un diálogo interactivo intensificado sobre los derechos humanos de los migrantes en el contexto de los grandes desplazamientos, celebrado el 10 de marzo de 2017¹⁶, y una mesa redonda sobre los niños y adolescentes migrantes no acompañados y los derechos humanos durante su 35º período de sesiones, y ha apoyado también el enfoque de migración que aplican el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/2017/1); el Comité sobre los Trabajadores Migratorios y el Comité de los Derechos del Niño¹⁷; y el Comité contra la Tortura¹⁸. Los principios y las directrices del Grupo Mundial sobre Migración sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones vulnerables serán presentados al Consejo de Derechos Humanos en su 37º período de sesiones¹⁹. ONU-Mujeres publicó recomendaciones de los expertos para abordar los derechos humanos de la mujer en el pacto mundial sobre la migración y estableció un grupo de trabajo de expertos de múltiples interesados encargado de abordar los derechos humanos de la mujer en el pacto mundial²⁰.
62. La Universidad de las Naciones Unidas (UNU) celebró varias mesas redondas en la Sede de las Naciones Unidas a fin de ayudar a los gobiernos a trabajar con las investigaciones académicas más recientes sobre política migratoria. A principios de 2018 la UNU publicará un informe sobre la lucha contra la xenofobia y sobre la representación de los migrantes en los medios de difusión. La ACNUDH organizó una reunión de expertos para examinar estrategias y alianzas para hacer frente a las narrativas antiinmigrantes con miras a contribuir a la campaña mundial del Secretario General para luchar contra la xenofobia. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y los asociados de la sociedad civil presentaron una publicación titulada "Ciudades que acogen a refugiados y migrantes: fomentar una gobernanza urbana eficaz en una época de migraciones"²¹, en la que figuran análisis, tendencias y enfoques de la migración en Europa. La UNESCO y los asociados vienen utilizando a título experimental un manual operacional para las administraciones municipales.

¹⁵ Puede consultarse en http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA70/A70_R15-en.pdf.

¹⁶ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/HRMigrantsofLargeMovements.aspx.

¹⁷ Véanse los proyecto de observación general conjunta núm. 3 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 21 del Comité de los Derechos del Niño sobre los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, que pueden consultarse en www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CMWCRContextofInternationalMigration.aspx.

¹⁸ Véase el proyecto de observación general sobre la aplicación del artículo 3 de la Convención en el contexto del artículo 22, que puede consultarse en www.ohchr.org/EN/HRBodies/CAT/Pages/GCArticle3.aspx.

¹⁹ Véase A/HRC/34/31 y A/HRC/34/CRP.1. Véase también el diálogo interactivo y mejorado.

²⁰ ONU-Mujeres, "Recomendaciones para abordar los derechos humanos de las mujeres en el pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular" (2017).

²¹ Véase <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002465/246558e.pdf>.

63. La OIM trabajó con más de 20 gobiernos en la elaboración de su política migratoria y el perfeccionamiento de los enfoques a nivel de todo el gobierno sustentados en su marco de gobernanza sobre la migración.

B. Eficiencia, eficacia operacional y coherencia de todo el sistema en el cumplimiento de los compromisos para una migración segura, ordenada y regular

64. Los Estados Miembros han pedido mayor eficiencia, eficacia y coherencia en torno a la migración. En su resolución 68/4, la Asamblea General aprobó la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, y exhortó a las Naciones Unidas y a otras entidades a que fortalecieran su colaboración y cooperación para abordar mejor y de lleno la cuestión de la migración internacional y el desarrollo, con miras a adoptar un enfoque coherente, amplio y coordinado.

65. Ello se alentó aún más mediante la resolución 71/237 de la Asamblea General sobre migración internacional y desarrollo aprobada en diciembre de 2016, en la que la Asamblea también exhortó a las Naciones Unidas y a otras organizaciones competentes a que fortalecieran su colaboración y cooperación para adoptar un enfoque coherente, amplio y coordinado.

66. Con el mayor hincapié que se viene haciendo en esta cuestión en el marco del sistema de las Naciones Unidas, como se ha señalado en párrafos anteriores, se trata de un momento tanto de urgencia como de oportunidad en el empeño de las Naciones Unidas de imprimir mayor claridad a sus disposiciones de gobernanza sobre la migración, teniendo en cuenta la Declaración de Nueva York, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la Agenda de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, la Nueva Agenda Urbana para el Siglo XXI, los diálogos periódicos de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo y los debates sobre la migración en las Comisiones Segunda y Tercera de la Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos y los mecanismos de supervisión de la OIT.

67. Entre los ejemplos recientes de iniciativas destinadas a mejorar la coherencia figuran las pautas de orientación conjuntas recopiladas por el PNUD y la OIM que sirven para asesorar a los equipos de las Naciones Unidas en los países para abordar el tema de la migración en los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo. En términos más generales, hay varias iniciativas en curso dirigidas a fortalecer la coherencia de las actividades relacionadas con la migración dentro y fuera de las Naciones Unidas. A continuación se presenta un resumen de esas iniciativas.

68. El Secretario General aprobó el Grupo Mundial sobre Migración en 2006 como iniciativa oficiosa encaminada a establecer un grupo de alto nivel de organismos de las Naciones Unidas involucrados en actividades relacionadas con la migración. La labor colectiva del Grupo se centra en alentar la adopción de enfoques más coordinados de la cuestión de la migración internacional, en particular mediante declaraciones, informes y orientaciones conjuntas.

69. En enero de 2006 quedó establecida la función de Representante Especial para la Migración Internacional con el nombramiento del Sr. Peter Sutherland. El Representante Especial promovió la agenda sobre migración de las Naciones Unidas para los Diálogos de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de 2006 y 2013. El Representante

Especial sirvió de enlace principal entre las Naciones Unidas y el Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo, asesoró al Secretario General sobre la migración internacional y el desarrollo y promovió la cooperación internacional en cuestiones como la protección de los migrantes afectados por las crisis y la inclusión del tema de la migración en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En el informe del Representante Especial del Secretario General sobre la Migración, conocido comúnmente como el “Informe Sutherland” (A/71/728), el Representante Especial formuló recomendaciones para mejorar la cooperación internacional en materia de gestión de la migración.

70. En marzo de 2017, el Secretario General nombró a la Sra. Louise Arbour su nueva Representante Especial sobre la Migración Internacional. El cargo de la Representante Especial combina las principales funciones del Asesor Especial para la Cumbre sobre la Respuesta a los Grandes Desplazamiento de Refugiados y Migrantes, el Asesor Especial interino para el seguimiento de la Cumbre y la función del anterior Representante Especial sobre la Migración. Las funciones ampliadas de la Representante Especial incluyen la prestación de asesoramiento sobre promoción y políticas en materia de migración internacional; la coordinación de la labor de las Naciones Unidas sobre migración internacional para la aplicación de la Declaración de Nueva York; y como Secretaria general de la conferencia intergubernamental de 2018, la que, según se espera, dará lugar a un pacto mundial sobre la migración, la Representante Especial dirige los preparativos de ese proceso en todo el sistema de las Naciones Unidas y el apoyo al respecto.
71. El Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo fue aprobado por la Asamblea General en el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo de 2006 como un proceso oficioso, no vinculante y voluntario dirigido por el gobierno para abordar de manera práctica las interconexiones entre la migración y el desarrollo. El Diálogo de Alto Nivel ha venido celebrándose casi anualmente desde 2007 y atrae en la actualidad a más de 150 países, así como a observadores de organizaciones internacionales, y fomenta la interacción con la sociedad civil y el sector privado. El resumen y las recomendaciones del Foro se comparten con las Naciones Unidas, como pide la Asamblea General en la resolución 62/270.
72. Desde 2001, el diálogo internacional bienal de la OIM sobre la migración ha servido de foro principal para el diálogo sobre políticas migratorias de sus Estados miembros y observadores y demás interesados.
73. Los procesos consultivos regionales sobre la migración reúnen a representantes de los Estados, las organizaciones internacionales y, en algunos casos, las organizaciones no gubernamentales, en diálogos oficiosos y no vinculantes sobre cuestiones relacionadas con la migración. Actualmente hay 14 procesos consultivos regionales en curso que representan a casi todas las regiones²².
74. El próximo pacto mundial sobre la migración ofrece una oportunidad de imprimir mayor coherencia a las iniciativas multilaterales para facilitar una migración segura, ordenada y regular, habida cuenta de la relación jurídica y de trabajo más estrecha que existía, al mes de septiembre de 2016, entre la OIM y las Naciones Unidas como organización conexas “con una función de liderazgo a escala mundial en el ámbito de la migración” (véase la resolución 70/296 de la Asamblea General, anexo, artículo 2, párr. 1). Para lograr una mayor eficiencia, eficacia operacional y coherencia en todo el sistema en lo concerniente a los compromisos contraídos en la Declaración de Nueva York, se precisa ir más allá de las actuales disposiciones y que esa tarea se emprenda en el contexto de la intensificación

²² Véase www.iom.int/about-reps.

de los esfuerzos del Secretario General en la esfera de la reforma de la gestión. Partiendo de la orientación establecida en la Declaración, las Naciones Unidas han empezado a estudiar formas de simplificar sus procesos y flujos de trabajo, reforzar la transparencia y rendición de cuentas, y garantizar un máximo apoyo operacional y normativo a los Estados Miembros para mejorar la gobernanza de la migración internacional.

75. Con el proceso preparatorio del pacto mundial sobre la migración en curso, sería prematuro exponer en mayor detalle las formas de lograr una mayor eficiencia, eficacia operacional y coherencia en todo el sistema. En el venidero informe del Secretario General, presentado con arreglo a lo dispuesto en la resolución 71/280, se expondrán nuevas ideas sobre esa cuestión.

IV. FORMAS DE REFORZAR LA INTERACCIÓN DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS CON LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES Y EL SECTOR PRIVADO

76. El establecimiento de asociaciones de colaboración eficaces entre las instituciones financieras internacionales²³, el sector privado y las Naciones Unidas puede contribuir al cumplimiento de los compromisos contenidos en la Declaración de Nueva York en relación con ambos pactos. Las instituciones financieras internacionales prestan una amplia gama de servicios de financiación, conocimientos y asesoramiento, y poseen la capacidad para movilizar y utilizar productivamente la financiación pública y privada. El sector privado promueve la innovación y la flexibilidad de ambos tipos y ámbitos de actividades. Las Naciones Unidas tienen un papel normativo y de elaboración de políticas, poder de convocatoria y un elevado umbral de riesgo para intervenir en contextos frágiles. En las tres funciones la Organización debe velar por que cualquier estrategia o actividad que lleve a cabo respete las normas internacionales de derechos humanos, en particular en cuanto a las consecuencias de sus acciones. La participación del sector privado no sustituye la responsabilidad del Estado de ofrecer protección frente a los abusos contra los derechos humanos.

Interacción de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales en el contexto de los desplazamientos forzados

77. En los últimos dos años, las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales han robustecido considerablemente su asociación de colaboración en materia de desplazamientos forzados y el nexa más general entre las cuestiones humanitarias y de desarrollo. La interacción de las instituciones financieras internacionales en cuestiones de migración en sentido más general ha sido menos específica, y cuyos beneficios se han derivado mayormente de la reducción de la pobreza y las actividades de crecimiento económico.
78. En el contexto de la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la “Agenda para la Humanidad” (véase A/70/709, anexo), varios bancos multilaterales de desarrollo se han comprometido a trabajar de consuno para responder a la crisis mundial de los

²³ En esta sección, se bien se emplea la descripción genérica de institución financiera internacional, se reconoce que el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) son organismos especializados de las Naciones Unidas, mientras que los bancos multilaterales de desarrollo no lo son. Los bancos multilaterales de desarrollo son el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Islámico de Desarrollo.

desplazamientos forzosos, llevando a cabo actividades humanitarias, diplomáticas y de seguridad y mantenimiento de la paz sistemáticas, y aprovechando la experiencia que han adquirido en materia de desarrollo²⁴.

79. En reconocimiento de los papeles complementarios que desempeñan sus organizaciones en los contextos de fragilidad, conflicto, violencia y desastres, el Secretario General y el Presidente del Banco Mundial renovaron su marco de asociación en abril de 2017 para hacer frente a las situaciones afectadas por crisis²⁵.
80. A fin de adoptar una visión a más largo plazo para hacer frente a las consecuencias de los desplazamientos de refugiados, el Banco Mundial, en colaboración con el ACNUR, presentó un informe medular sobre los desplazamientos forzosos durante la Cumbre de las Naciones Unidas sobre la Respuesta a los Grandes Desplazamientos de Refugiados y Migrantes²⁶. Como un componente de la consignación de la Asociación Internacional de Fomento para el período 2017-2020, para la financiación en condiciones favorables destinada a los países de bajos ingresos a fin de impulsar sus progresos en materia de desarrollo, el Banco Mundial asignó la suma de 2.000 millones de dólares para apoyar a los países que acogen a refugiados (véase el párrafo 19 del presente informe). A fin de responder a los desafíos que enfrentan los países de ingresos medianos afectados por los grandes desplazamientos de refugiados, el Banco Mundial puso en funcionamiento el Servicio Mundial de Financiamiento en Condiciones Concesionarias, basado en el Servicio de Financiamiento en Condiciones Concesionarias para la región del Oriente Medio y el Norte de África, a fin de proporcionar financiación para los proyectos de desarrollo destinados a apoyar a las comunidades de acogida y a los refugiados, y colmar así la brecha con la asistencia humanitaria²⁷.
81. El Fondo Monetario Internacional proporciona asistencia financiera a los países afectados por crisis y a sus países vecinos en la región del Oriente Medio y África septentrional. En 2016 se aprobaron cinco acuerdos de financiación en la región, incluido un acuerdo de derecho de giro para el Iraq y una línea de precaución y liquidez para Marruecos. Se aprobó un servicio de crédito ampliado para Egipto, Jordania y Túnez. Fuera de la región, se aprobó un programa supervisado por el personal para Somalia y un servicio de crédito ampliado para el Afganistán.

²⁴ Documento conjunto de los bancos multilaterales de desarrollo, "The forced displacement crisis" (2016), que puede consultarse en <http://pubdocs.worldbank.org/en/870431464026133311/joint-MDB-paper-displacement-final.pdf>; y Banco Mundial, "Joint statement by the multilateral development banks at the World Humanitarian Summit responding to the forced displacement crisis", 23 de mayo de 2016, que puede consultarse en www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/05/23/joint-statement-by-the-multilateral-development-banks-at-the-world-humanitarian-summit.

²⁵ El marco se basa en el Marco de Asociación de las Naciones Unidas y el Banco Mundial para las Situaciones de Crisis y Pos-crisis suscrito por el Secretario General y el Presidente del Banco Mundial en 2008 y es un acuerdo complementario con arreglo a lo dispuesto en el acuerdo de relación entre las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

²⁶ Banco Mundial, "Desplazamiento forzado: Hacia un Enfoque de Desarrollo en Apoyo a los Refugiados, los Desplazados Internos y sus Huéspedes", (Washington D.C., 2017).

²⁷ El Servicio de Financiamiento en Condiciones Concesionarias para la región del Oriente Medio y el Norte de África, cuya creación fue anunciada durante las reuniones de primavera del Grupo del Banco Mundial y el FMI, mediante una asociación de colaboración entre el grupo del Banco Mundial, las Naciones Unidas y el Grupo del Banco Islámico de Desarrollo, presta apoyo a Jordania y al Líbano para hacer frente al impacto de los refugiados sirios, con el objetivo de recaudar 1.000 millones de dólares en contribuciones en los próximos cinco años. El Servicio de Financiamiento en Condiciones Concesionarias tiene un objetivo de financiación para los próximos cinco años de 6.000 millones de dólares en financiación en condiciones favorables y 1.500 millones de dólares en concepto de donaciones.

Interacción de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales en el contexto de la migración regular e irregular

82. Las actividades de reducción de la pobreza y de desarrollo de las instituciones financieras internacionales contribuyen a la lucha contra los factores que impulsan la migración irregular. Esas instituciones han presentado pruebas contundentes de los efectos económicos positivos de la migración regular.
83. Las instituciones financieras internacionales se han centrado en las posibilidades de la inversión desde la diáspora y vienen ayudando a los Estados a rendir cuentas de las remesas de los migrantes y a utilizarlas productivamente. En junio de 2017, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y el Banco Mundial organizaron la quinta edición del Foro Mundial sobre Remesas, Inversión y Desarrollo a fin de preparar el terreno para potenciar el impacto de las remesas en el desarrollo y examinar los obstáculos reglamentarios y de otro tipo existentes que impiden que las transferencias de remesas sean más eficaces.

Interacción de las Naciones Unidas y el sector privado más allá del apoyo financiero

84. En años recientes, las medidas del sector privado en favor de los refugiados han evolucionado más allá del apoyo financiero y las iniciativas que promueven la responsabilidad social de las empresas para incluir la creación de oportunidades económicas para los refugiados y las comunidades de acogida y la aplicación de los conocimientos técnicos y las innovaciones para resolver problemas operacionales. El marco de respuesta integral para los refugiados refleja se hace eco de esto, al tiempo que el sector privado se está convirtiendo en un asociado indispensable en su aplicación. A ese respecto, el ACNUR ha firmado una carta de intención con la Cámara de Comercio Internacional y viene estudiando las posibilidades de colaboración en los planos mundial y nacional, centrando su atención en el apoyo a la infraestructura, la capacitación y el empleo, la promoción, la movilización de recursos y el reasentamiento.
85. En la Cumbre de Concordia de septiembre de 2016 se dieron cita más de 2.000 líderes de opinión para hallar formas de que el sector privado pudiera aportar soluciones sostenibles para los refugiados. El Foro sobre las Empresas y los Derechos Humanos se ha centrado sistemáticamente en la migración, en particular en relación con las cadenas de suministro y la publicidad ética para hacer frente a la xenofobia.
86. En distintos sectores y lugares del mundo pueden encontrarse ejemplos de empresas que prestan apoyo a los refugiados. La Fundación IKEA se ha asociado con el ACNUR para crear refugios de emergencia provisionales, livianos y modulares. Korea Telecom tiene una alianza con la OIM para prestar servicios sociales a los residentes de zonas remotas. En Jordania, el Fondo Hachemita de Jordania para el Desarrollo Humano, Zain Telecommunication y Facebook han llevado el servicio gratuito de Internet a los centros comunitarios para refugiados.
87. Las asociaciones de colaboración de las Naciones Unidas con el sector privado tienen el potencial de repercutir positivamente en las vidas de los migrantes. En observancia del Día Internacional de las Remesas Familiares, más de 90 organizaciones de transferencia de dinero, que representan más del 80% del sector, redes móviles mundiales y empresas móviles individuales, además de bancos de ahorro y minoristas, tomaron medidas concretas para reducir los costos de las transferencias de remesas. Por ejemplo, algunas organizaciones de transferencia de dinero participantes eximieron del pago de la tasa correspondiente durante varios días próximos al Día Internacional.

88. Las empresas no deben provocar o contribuir a provocar daños en sus operaciones y relaciones, incluso de forma no intencionada. El Pacto Mundial de las Naciones Unidas sirve de marco para que las empresas actúen de forma responsable, respeten los derechos universales y busquen oportunidades para avanzar en la consecución de los objetivos de las Naciones Unidas, incluso mediante la integración y empoderamiento de los refugiados y los migrantes.

Formas de fortalecer la interacción

89. Resulta difícil determinar el alcance real de la cooperación actual en materia de migración, ya que muchas de las actividades pertinentes forman parte de proyectos más generales o que no se caracterizan específicamente por estar relacionados con los migrantes.

90. Además, las instituciones financieras internacionales elaboran sus propios instrumentos de participación en los mecanismos de migración y cooperación, independientemente de las Naciones Unidas, en ámbitos como la labor analítica y los proyectos de inversión para fortalecer los sistemas de salud y educación, los proyectos de infraestructura y el apoyo a la microfinanciación.

91. A fin de robustecer las asociaciones de colaboración entre las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y el sector privado, y potenciar al máximo el impacto de la financiación relacionada con la migración, debe estudiarse la posibilidad de mejorar la coordinación y la planificación conjunta y priorizar y gestionar mejor los datos sobre la financiación relacionada con la migración.

92. Varias empresas ya vienen tomando medidas para hacer frente a los grandes desplazamientos humanos prestando un apoyo financiero y en especie muy necesario a las Naciones Unidas. Más allá de las actividades filantrópicas, con sus conocimientos técnicos y experiencia el sector privado puede aportar soluciones innovadoras a los problemas en ámbitos que van desde la atención de la salud hasta la conectividad y la educación, pasando por el empleo. Además, las empresas que cuentan con operaciones o cadenas de suministro en los países de origen, de tránsito o de recepción de migrantes y refugiados se sienten estimuladas, entre otras cosas, a aplicar políticas y prácticas inclusivas a fin de garantizar que nadie se quede atrás. Para crear coherencia, en el Informe Sutherland se propuso crear “un mecanismo de financiación para la migración cuyo propósito será canalizar los fondos y la asistencia técnica de los Estados, las instituciones financieras internacionales, los bancos multilaterales de desarrollo y el sector privado para que todos los Estados estén en condiciones de cumplir los compromisos relacionados con la migración que asumieron en la Agenda 2030” (véase A/71/728, párr. 72). Estaba previsto que este mecanismo de financiación promovería la coordinación entre los donantes y las Naciones Unidas y garantizaría que los recursos se asignaran a los Estados más afectados por la migración.

93. Además, las plataformas de coordinación para las oportunidades operacionales que ofrecen las instituciones financieras internacionales, específicamente en materia de remesas e inversiones para los migrantes, podrían potenciar el impacto en el desarrollo del mercado de remesas anuales en los países de ingresos bajos y medianos, cuyo valor se calcula en 445.000 millones de dólares²⁸. Esas plataformas podrían facilitar el intercambio de

²⁸ El FIDA convocó una reunión en 2015 sobre un tema similar, en la que todas las organizaciones participantes se mostraron dispuestas a apoyar un proceso oficioso. Sin embargo, dado el número de procesos pertinentes ya en curso, en particular los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Agenda de Acción de Addis Abeba y la Cumbre de las Naciones Unidas sobre la Respuesta a los Grandes Desplazamientos de Refugiados y Migrantes, la plataforma quedó en suspenso.

experiencia y la coordinación entre las instituciones financieras internacionales sobre iniciativas y operaciones clave en respuesta a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la financiación para el desarrollo, ámbitos en que las remesas desempeñan un papel fundamental.

V. CONCLUSIÓN

94. El pacto mundial sobre los refugiados y el pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular, así como los progresos realizados en el cumplimiento de los compromisos conjuntos contenidos en la Declaración de Nueva York, representan una oportunidad vital para intensificar la cooperación y las alianzas internacionales sobre cuestiones de importancia crítica. Los pactos mundiales de éxito con entregables operacionales contribuirán a reforzar la seguridad, fomentar el desarrollo y proteger los derechos humanos, los tres pilares fundamentales de las Naciones Unidas. Esos pactos afirmarán la dignidad humana de todos los migrantes y reflejarán el espíritu de solidaridad, según se expresa en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas.
95. A ese respecto, para mantenernos fieles a la promesa de la Declaración de Nueva York, ambos pactos mundiales deberán guiarse por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, abordar las causas fundamentales de los grandes desplazamientos humanos mediante la intensificación de los esfuerzos dirigidos a prevenir a tiempo las situaciones de crisis, y contar con el apoyo de la diplomacia preventiva. Los compactos se basarán en los marcos jurídicos internacionales. Tanto en las políticas como en la práctica, deben ser respetados y protegidos los derechos humanos de todos, incluidos los refugiados y migrantes.
96. En el venidero informe del Secretario General, que se presentará en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 71/280 de la Asamblea General, figurarán ideas concretas que servirán de aportaciones al borrador preliminar del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular, partiendo de los conocimientos y experiencia acumulados hasta la fecha en el ámbito de la migración tanto dentro de las Naciones Unidas como fuera de la Organización. Esas ideas contribuirán a definir algunos de los desafíos básicos de la migración internacional y servirán para recomendar formas en que las Naciones Unidas pueden apoyar mejor a los Estados Miembros para llevar a la práctica el pacto mundial sobre la migración.
97. La elaboración del pacto mundial sobre los refugiados se basará en el marco de respuesta integral para los refugiados, la experiencia y enseñanzas extraídas de su aplicación y el caudal de conocimientos y buenas prácticas compartido como parte de los debates temáticos. Una propuesta de proyecto será objeto de consultas entre los Estados Miembros y otros interesados, que comenzarán en febrero de 2018. Esas consultas informarán el proyecto de compacto mundial sobre los refugiados, que se incluirá en el informe anual del ACNUR a la Asamblea General en 2018 para su examen en el septuagésimo tercer período de sesiones junto con su resolución anual sobre el ACNUR.

Intervención del Presidente del Gobierno Español, el 11 de diciembre de 2018 en Marrakech

Speech of the Spanish Prime Minister in Marrakesh on 11th December 2018

Sr. Secretario General de Naciones Unidas,
Sra. Presidenta de la Asamblea General,
Sr. Presidente de la Conferencia,
Sra. Secretaria de la Conferencia,
Señoras y Señores,

Pocos asuntos son tan urgentes como el que debatimos aquí hoy. La migración no desaparecerá. No debemos rehuir los debates que genera.

La migración es un hecho histórico. Es consustancial al ser humano. Ha formado parte de nuestro pasado y seguirá estando presente en nuestro futuro.

La migración es hoy un fenómeno indudablemente global. Los movimientos migratorios se dan en los cinco continentes. Casi 260 millones de personas viven en un país distinto al lugar donde nacieron. Y no se trata de una cuestión exclusivamente Sur-Norte o que afecte solamente a Europa. Los movimientos migratorios son mayoritariamente intra-regionales o intra-continetales.

La globalización, el cambio climático, y otros factores multiplican los vectores migratorios. Al mismo tiempo, la migración no es un fenómeno homogéneo. Existen flujos turísticos, económicos, migración regulada, migración irregular, ... La migración es una realidad estructural y no algo coyuntural. Por ello, requiere medidas a corto plazo y una visión estratégica de largo plazo.

Y es una tarea global. Junto al cambio climático, es uno de los retos que más nos interpela como comunidad internacional.

Ningún país puede abordar el fenómeno de manera aislada. Juntos, logramos más. Es una responsabilidad compartida entre los países de origen, tránsito y destino, categorías que cada vez más tienden a mezclarse, muchas veces en un mismo país.

Soy consciente de que la tarea es inmensa, porque justo cuando más lo necesitamos, los organismos multilaterales están más cuestionados.

Lejos de desanimarnos, ello debe incentivarnos para trabajar aún más. Por eso es importante este Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular. Porque representa un avance cualitativo en el multilateralismo eficaz.

El Pacto Mundial es el resultado del diálogo constructivo, con un enfoque multidimensional,

de responsabilidad compartida y de solidaridad. Asegura el liderazgo de Naciones Unidas y de sus organismos. Animo de manera especial a la Organización Internacional para las Migraciones. España colaborará en la ejecución equilibrada de los 23 objetivos del Pacto.

Señoras y Señores,

Favorezcamos las vertientes positivas de la migración y gestionemos adecuadamente las negativas.

Porque, bien gestionada, la migración contribuye al desarrollo y el bienestar de los países.

La migración ayuda a colmar déficits demográficos en las sociedades de destino muchas veces envejecidas. Y fomenta el desarrollo económico y humano en los países de origen.

El objetivo compartido es lograr un desarrollo sostenible para todos, en línea también con la Agenda 2030.

En mi país convergen todas las formas de migración: origen, tránsito, destino y retorno. Sabemos de lo que hablamos y queremos compartir nuestra experiencia.

España está firmemente comprometida en la lucha contra las causas profundas de las migraciones. Por ello, desde hace décadas impulsamos una visión integral de la migración, que genere las condiciones propicias para el desarrollo sostenible.

Celebraremos también en 2019 una Conferencia Internacional sobre relación entre desertificación y migración en Almería.

En nuestros países, es importante impulsar políticas activas de integración de los migrantes, que contribuyan a crear sociedades más cohesionadas e inclusivas. Por eso mi Gobierno pondrá en marcha un "Plan estratégico de ciudadanía e Integración".

Los flujos migratorios deben gestionarse adecuadamente para maximizar las oportunidades y reducir los riesgos.

En este punto quiero ser claro. La migración irregular no es el camino. A menudo está instrumentalizada por las mafias, que juegan con la vida de las personas. La migración irregular pone en riesgo el capital humano de los países de origen, crea inestabilidad en los países de tránsito y desvirtúa las oportunidades mutuas de una migración ordenada en los países de destino.

Y debemos ser igualmente determinados en una consideración central: con independencia de su estatuto jurídico, el migrante es un ser humano, con derechos inalienables.

El respeto de los derechos humanos y de la dignidad de las personas es un deber de todos.

Los Estados tienen derecho a definir sus propias políticas migratorias y defender sus fronteras, pero no a violar los derechos humanos reconocidos internacionalmente.

Debemos seguir luchando conjuntamente contra las redes de tráfico de seres humanos y la trata de migrantes, porque es también una inadmisibles violación de los derechos humanos.

Permítanme concluir con una reflexión final más amplia.

Todos somos conscientes del momento que vivimos. Debemos combatir la instrumentalización de la migración como excusa para repliegues nacionalistas, cierres de fronteras y discursos xenófobos o excluyentes.

Apelar al odio y al miedo al diferente únicamente beneficia a quienes utilizan esta estrategia para obtener créditos políticos.

Las consecuencias de la intolerancia nos perjudican a todos, porque crispan nuestras sociedades, alejan a las personas y a los países y cercenan valores universales como la libertad, la dignidad humana y la igualdad.

No caigamos en el error de olvidar las lecciones del pasado. Los migrantes no son culpables, sino muchas veces víctimas. Digámoslo claro y actuemos en consecuencia.

El Pacto Mundial orienta el camino a seguir para canalizar correctamente los flujos migratorios: cooperación internacional basada en la responsabilidad compartida y la solidaridad.

Juntos y coordinados, podemos dar la respuesta adecuada.

Muchas gracias.

Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Parte II. Pacto Mundial sobre los Refugiados

Report of the United Nations High Commissioner for Refugees. Part II. Global Compact on Refugees

NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL*

I. INTRODUCCIÓN

A. Antecedentes

1. La difícil situación de los refugiados es una preocupación común de la humanidad. El alcance, la escala y la complejidad de las situaciones de refugiados han aumentado y los refugiados necesitan protección, asistencia y soluciones. Millones de refugiados viven en situaciones prolongadas, a menudo en países de renta baja y media que afrontan sus propios problemas económicos y de desarrollo, y la duración media de la estancia es cada vez mayor. A pesar de la enorme generosidad demostrada por los países de acogida y los donantes y de la cuantía sin precedentes de los fondos destinados a la asistencia humanitaria, la brecha entre las necesidades y esos fondos también se ha ampliado. Es urgente repartir más equitativamente la carga y la responsabilidad de acoger y dar apoyo a los refugiados del mundo, teniendo en cuenta las contribuciones hechas y las diferentes capacidades y recursos de los distintos Estados. No se debe dejar atrás a los refugiados ni a las comunidades de acogida.

2. La realización de la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de carácter humanitario es uno de los propósitos fundamentales de las Naciones Unidas, enunciado en su Carta, y está en consonancia con el principio de la igualdad soberana de los Estados¹. Del mismo modo, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de

* Suplemento num. 12. A/73/12 (Parte II). 2 de agosto de 2018.

¹ Carta de las Naciones Unidas, Art. 1, párr. 3; A/RES/25/2625.

1951 (Convención de 1951) reconoce que no se puede lograr una solución satisfactoria de las situaciones de refugiados sin solidaridad internacional, ya que la concesión del asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países². Es fundamental traducir este principio de larga data en medidas concretas y prácticas, en particular ampliando la base de apoyo más allá de los países que han contribuido históricamente a la causa de los refugiados acogiendo a refugiados o por otros medios.

3. En este contexto, el pacto mundial sobre los refugiados tiene por objeto sentar las bases para una distribución previsible y equitativa de la carga y la responsabilidad entre todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, junto con otras partes interesadas pertinentes, según proceda, entre ellas, las organizaciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas y ajenas a este, incluidas las que forman parte del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; otros actores humanitarios y entidades dedicadas al desarrollo; las instituciones financieras internacionales y regionales; las organizaciones regionales; las autoridades locales; la sociedad civil, incluidas las organizaciones confesionales; los miembros del ámbito académico y otros expertos; el sector privado; los medios de comunicación; los miembros de las comunidades de acogida y los propios refugiados (en adelante, las “partes interesadas pertinentes”).

4. El pacto mundial no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, representa la voluntad política y la ambición de la comunidad internacional en su conjunto de fortalecer la cooperación y la solidaridad con los refugiados y los países de acogida afectados. El pacto se llevará a la práctica mediante contribuciones voluntarias para lograr resultados colectivos y avanzar hacia la consecución de los objetivos previstos en el párrafo 7. Estas contribuciones serán determinadas por cada Estado y cada parte interesada pertinente, teniendo en cuenta las realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetando sus políticas y prioridades nacionales.

B. Principios rectores

5. El pacto mundial dimana de los principios fundamentales de humanidad y solidaridad internacional y tiene por objeto poner en práctica los principios de distribución de la carga y la responsabilidad para proteger y asistir mejor a los refugiados y apoyar a los países y las comunidades de acogida. El pacto es de carácter totalmente apolítico, también por lo que respecta a su aplicación, y está en consonancia con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. Se sustenta en el régimen internacional de protección de los refugiados, centrado en el principio fundamental de no devolución, y constituido esencialmente por la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967³. Algunas regiones también han adoptado instrumentos específicos que se aplican a sus respectivos contextos⁴. El pacto mundial se rige por los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes⁵, el derecho internacional humanitario y otros

² Preámbulo, cuarto párrafo (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 189, núm. 2545). Véase también A/RES/22/2312, art. 2, párr. 2.

³ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 606, núm. 8791.

⁴ Véanse la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África de 1969 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1001, núm. 14691); la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984; y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, art. 78, y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 18. Véase también los Principios de Bangkok sobre el Estatuto y Trato de los Refugiados, de 31 de diciembre de 1966 (texto final aprobado el 24 de junio de 2001).

⁵ Entre otros, la Declaración Universal de Derechos Humanos (que, entre otras cosas, consagra el derecho a buscar asilo en su artículo 14) (A/RES/3/217 A); la Declaración y Programa de Acción de Viena; la Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1577, núm. 27531); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1465, núm. 24841); la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 660, núm. 9464); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 999, núm. 14668); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Nacio-

instrumentos internacionales en la materia⁶. Se complementa, en su caso, con los instrumentos para la protección de los apátridas⁷. Los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia (A/RES/46/182 y todas las resoluciones posteriores de la Asamblea General sobre el tema, incluida la resolución A/RES/71/127), y la importancia fundamental de la protección también orientan la aplicación general del pacto mundial. La titularidad y el liderazgo nacionales son decisivos para su aplicación eficaz, teniendo en cuenta la legislación, las políticas y las prioridades de cada país.

6. Se reconoce que varios Estados que no son partes en los instrumentos internacionales relativos a los refugiados han dado pruebas de generosidad acogiendo a estos. Alentamos a los Estados que no son partes a que consideren la posibilidad de adherirse a esos instrumentos y a los Estados que son partes con reservas a que consideren la posibilidad de retirarlas.

C. Objetivos

7. Los objetivos del pacto mundial en su conjunto son los siguientes: i) aliviar las presiones sobre los países de acogida; ii) promover la autosuficiencia de los refugiados; iii) ampliar el acceso a las soluciones que impliquen a terceros países; y iv) favorecer en los países de origen condiciones que propicien un retorno en condiciones de seguridad y dignidad. El pacto mundial tratará de lograr esos cuatro objetivos interrelacionados e interdependientes mediante la movilización de la voluntad política, la ampliación de la base de apoyo y acuerdos entre los Estados y otras partes interesadas pertinentes con miras a facilitar contribuciones más equitativas, sostenidas y previsibles.

D. Prevención y lucha contra las causas profundas

8. En todo el mundo persisten los desplazamientos de refugiados en gran escala y las situaciones de refugiados prolongadas. La protección y la atención de los refugiados son de vital importancia para las personas afectadas y una inversión de futuro, pero es importante que vayan acompañadas de medidas específicas para abordar las causas profundas. El clima, la degradación ambiental y los desastres naturales no provocan, en sí mismos, los desplazamientos de refugiados, pero interactúan cada vez más con las causas de estos movimientos. En primer lugar, los países de origen de los desplazamientos de refugiados tienen la responsabilidad de combatir las causas que los originan. Sin embargo, la prevención y la resolución de las situaciones de refugiados en gran escala también son motivo de profunda preocupación para la comunidad internacional en su conjunto y requieren la adopción de medidas tempranas para abordar sus causas y los factores desencadenantes, así como una intensificación de la cooperación entre los actores de los ámbitos político, humanitario, del desarrollo y de la paz.

9. En este contexto, el pacto mundial complementa las actividades que están llevando a cabo las Naciones Unidas en las esferas de la prevención, la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible, la migración y la consolidación de la paz. Se exhorta a todos los Estados y a las partes interesadas pertinentes a que aborden las causas profundas de las situaciones de refugiados en gran escala, en particular reforzando las iniciativas internacionales para prevenir y resolver los con-

nes Unidas, Treaty Series, vol. 993, núm. 14531); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 1249, núm. 20378); y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 2515, núm. 44910).

⁶ Por ejemplo, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 2237, núm. 39574); el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 2241, núm. 39574).

⁷ Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 (Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 360, núm. 5158); Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 (Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 909, núm. 14458).

flictos; respeten la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario, y el estado de derecho en los planos nacional e internacional; promuevan, respeten, protejan y hagan efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos; y pongan fin a la explotación y los abusos, así como a todo tipo de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad, edad o cualquier otra condición. También se pide a la comunidad internacional en su conjunto que apoye las medidas para aliviar la pobreza, reducir el riesgo de desastres y prestar asistencia para el desarrollo a los países de origen, de conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y otros marcos pertinentes⁸.

II. MARCO DE RESPUESTA INTEGRAL PARA LOS REFUGIADOS

10. La segunda parte del pacto mundial es el marco de respuesta integral para los refugiados, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/RES/71/1, anexo I). El marco constituye una parte integrante del pacto mundial.

III. PROGRAMA DE ACCIÓN

11. De conformidad con la resolución A/RES/71/1, el objetivo del programa de acción es facilitar la aplicación de una respuesta integral en favor de los refugiados y los países especialmente afectados por un movimiento de refugiados en gran escala, o una situación de refugiados prolongada, a través de mecanismos eficaces de distribución de la carga y la responsabilidad (parte III.A); y esferas en las que se puedan hacer contribuciones oportunas en apoyo de los países de acogida y, cuando proceda, de los países de origen (parte III.B). Estas partes deben leerse de forma interrelacionada.

12. Si bien el marco de respuesta integral para los refugiados se refiere específicamente a las situaciones de refugiados en gran escala, los movimientos de población no son necesariamente homogéneos y pueden ser de carácter mixto. Algunos pueden ser grandes desplazamientos que engloban tanto a refugiados como a otras personas en movimiento; otras situaciones pueden involucrar a refugiados y desplazados internos; y, en determinadas situaciones, el desplazamiento forzoso externo puede ser causado por desastres naturales repentinos y por la degradación ambiental. Estas situaciones plantean retos complejos para los Estados afectados, que pueden recabar el apoyo de la comunidad internacional para afrontarlos. El apoyo a las respuestas adecuadas podría cimentarse en las asociaciones operacionales entre los actores pertinentes, en particular la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que, en el marco de sus respectivos mandatos y funciones, aportarían conocimientos especializados, según proceda, para garantizar un enfoque coordinado.

13. El programa de acción se basa en una sólida asociación y en un enfoque participativo, que incluye a los refugiados y a las comunidades de acogida, y en consideraciones relativas a la edad, el género y la diversidad⁹, como: la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas; la erradicación de todas las formas de violencia sexual y de género, la trata de personas, la explotación y los abusos sexuales y las prácticas nocivas; el fomento de una verdadera participación de los jóvenes, las personas con discapacidad y las personas de edad; el respeto del interés superior del niño; y la lucha contra la discriminación.

⁸ Por ejemplo, el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y la Agenda 2063.

⁹ Véase la conclusión del Comité Ejecutivo del ACNUR núm. 108 (LIX) (2008), f) a k).

A. Mecanismos de distribución de la carga y la responsabilidad

14. Los países que reciben y acogen a refugiados, a menudo durante períodos prolongados, realizan una inmensa contribución al bien colectivo y, de hecho, a la causa de la humanidad, aportando sus propios y limitados recursos. Es imperativo que estos países obtengan el apoyo tangible de la comunidad internacional en su conjunto para dirigir la respuesta.

15. Las siguientes disposiciones tienen por objeto lograr una distribución más equitativa y previsible de la carga y la responsabilidad, compartidas con los países y las comunidades de acogida, y respaldar la búsqueda de soluciones, en particular, cuando proceda, prestando asistencia a los países de origen. Conllevan la adopción de medidas complementarias a nivel mundial, regional o nacional.

16. A fin de asegurar la plena aplicación de los principios de solidaridad y cooperación internacionales, dichas disposiciones han de ser eficientes, efectivas y viables. Se tomarán medidas para evitar las duplicaciones y racionalizar tales disposiciones en el marco de los procesos existentes cuando proceda, entre otras cosas con miras a establecer vínculos apropiados con el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (Comité Ejecutivo). Al mismo tiempo, estas disposiciones trascenderán necesariamente los procesos existentes y cambiarán la forma en que la comunidad internacional en su conjunto responde a las situaciones de refugiados en gran escala, con objeto de lograr una mejor distribución de la carga y la responsabilidad derivadas de la presencia de un gran número de refugiados.

1. Mecanismo mundial para la cooperación internacional: Foro Mundial sobre los Refugiados

17. Se convocará periódicamente el Foro Mundial sobre los Refugiados, a nivel ministerial, para que todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, junto con las partes interesadas pertinentes, anuncien promesas de contribución y contribuciones concretas para el logro de los objetivos del pacto mundial, previstos en el párrafo 7, y examinar las oportunidades, los retos y las formas de mejorar la distribución de la carga y la responsabilidad. El primer Foro se celebrará en 2019. Los foros posteriores se organizarán cada cuatro años, a menos que la Asamblea General acuerde otra cosa, a fin de asegurar un impulso y una voluntad política sostenidos. Los foros serán organizados y patrocinados conjuntamente por uno o más Estados y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y se invitará al Secretario General de las Naciones Unidas a participar en ellos. Los foros tendrían lugar, en principio, en Ginebra para facilitar la participación de todos los Estados. En los años en que tenga lugar el Foro, no se celebrará el Diálogo del Alto Comisionado sobre Problemas de Protección.

18. Las promesas de contribución y las contribuciones hechas en los foros mundiales sobre los refugiados podrían adoptar diferentes formas y consistir, por ejemplo, en asistencia financiera, material y técnica¹⁰; lugares de reasentamiento y vías complementarias para la admisión en terceros países; y otras medidas que los Estados hayan decidido tomar a nivel nacional para lograr los objetivos del pacto mundial. En la parte III.B, se enumeran, a título indicativo, algunas de las esferas respecto de las cuales podrían hacerse promesas de contribución y contribuciones.

19. El primer Foro Mundial sobre los Refugiados, que se celebrará en 2019, estará dedicado a la recepción de promesas de contribución y contribuciones oficiales. Los foros posteriores brindarán la oportunidad no solo de hacer nuevas promesas, sino también de que los Estados y las partes interesadas pertinentes realicen un balance del cumplimiento de sus promesas anteriores y de los avances en la consecución de los objetivos del pacto mundial. Esta labor se complemen-

¹⁰ Por ejemplo, capacidad de reserva o contribuciones a las plataformas de apoyo (secc. 2.2).

tará con reuniones de funcionarios de alto nivel, que se celebrarán cada dos años entre foros, y serán una oportunidad para efectuar un “examen de mitad de período”. El balance que se lleve a cabo en los foros mundiales sobre los refugiados y en las reuniones de funcionarios de alto nivel será un componente clave del seguimiento del pacto mundial (como se indica en la parte IV).

2. Mecanismos para apoyar una respuesta integral a una situación específica de refugiados

2.1. Mecanismos nacionales

20. Sobre la base de las buenas prácticas y reconociendo la importancia del liderazgo nacional, los países de acogida afectados podrán establecer mecanismos nacionales para coordinar y facilitar la labor de todas las partes interesadas pertinentes que colaboran para dar una respuesta integral. Los Estados de acogida determinarán la composición y los métodos de trabajo de estos mecanismos, así como la necesidad de fomentar la capacidad de las autoridades nacionales competentes para que realicen esta labor.

21. Tales medidas podrían contribuir a la elaboración de un plan integral bajo el liderazgo nacional, de acuerdo con las políticas y prioridades nacionales, con la asistencia del ACNUR y otras partes interesadas pertinentes, según proceda, en el que se establezcan las prioridades de política; los mecanismos institucionales y operacionales; el apoyo de la comunidad internacional, por ejemplo inversiones, financiación y asistencia material y técnica; y la búsqueda de soluciones, incluidos el reasentamiento y las vías complementarias para la admisión en terceros países, así como la repatriación voluntaria.

2.2. Plataforma de apoyo

22. Para respaldar los mecanismos nacionales, los países de acogida podrán solicitar la activación de una plataforma de apoyo¹¹.

23. La plataforma de apoyo permitiría prestar asistencia adaptada al contexto específico de los refugiados y los países y las comunidades de acogida afectados. Las funciones de la plataforma, que se basará en un espíritu de asociación y estará en consonancia con la titularidad y el liderazgo del país de acogida de que se trate, podrían consistir en:

- Impulsar el compromiso político y la promoción de la prevención, la protección, la respuesta y la búsqueda de soluciones.
- Movilizar la asistencia financiera, material y técnica, así como el reasentamiento y las vías complementarias para la admisión en terceros países, para apoyar el plan integral (párr. 21), cuando proceda, teniendo en cuenta las promesas de contribución formuladas en el marco del Foro Mundial sobre los Refugiados.
- Facilitar respuestas humanitarias y en materia de desarrollo coherentes, en particular mediante la participación temprana y sostenida de las entidades dedicadas al desarrollo, en apoyo de las comunidades de acogida y los refugiados.
- Respalda iniciativas políticas integrales para aliviar la presión sobre los países de acogida, fomentar la resiliencia y la autosuficiencia y encontrar soluciones.

¹¹ De conformidad con el párrafo 5.

24. A petición de los países de acogida o de origen interesados, según corresponda, el ACNUR podría activar o desactivar una plataforma de apoyo y prestarle asistencia, en estrecha consulta con los Estados pertinentes que se hayan comprometido a contribuir en principio, teniendo en cuenta la labor de respuesta y las iniciativas políticas, de mantenimiento de la paz y de consolidación de la paz existentes. Los criterios para la activación serían:

- La existencia de una situación de refugiados en gran escala y/o compleja que supere o, según las previsiones, vaya a superar la capacidad de respuesta de un Estado de acogida.
- La existencia de una situación de refugiados prolongada en la que el o los Estados de acogida requieran un apoyo adicional considerable y/o se presente una oportunidad importante de encontrar una solución (por ejemplo, la repatriación voluntaria en gran escala al país de origen).

25. Cada vez que se active una plataforma de apoyo, un grupo de Estados se ocuparía de dirigirla y de movilizar contribuciones y asistencia, que podrían adoptar diferentes formas (párr. 23). La composición del grupo dependería del contexto específico. Se invitaría a otras partes interesadas pertinentes a que participaran, según proceda.

26. Las plataformas de apoyo no serían órganos de carácter permanente ni realizarían actividades operacionales; se basarían en expresiones de interés anunciadas previamente (por ejemplo, en el Foro Mundial sobre los Refugiados) y en acuerdos de fuerzas de reserva. Las plataformas complementarían los mecanismos de coordinación existentes para la cooperación humanitaria y para el desarrollo e interactuarían con ellos. En consulta con los Estados participantes, el ACNUR se encargaría de informar periódicamente sobre la labor de las plataformas de apoyo a su Comité Ejecutivo, a la Asamblea General de las Naciones Unidas y al Foro Mundial sobre los Refugiados, entre otras cosas, con miras a facilitar el intercambio de información, prácticas y experiencias entre las distintas plataformas.

27. La estrategia de apoyo en el marco de una plataforma podría basarse en una amplia gama de opciones. Podría prever la organización de una conferencia de solidaridad con el fin de generar apoyo para el plan integral, siempre que ello agregara valor y no se duplicaran otros procesos, teniendo en cuenta el llamamiento para que la asistencia humanitaria sea flexible y plurianual y no esté asignada a fines específicos, de conformidad con el párrafo 32. La conferencia de solidaridad se enmarcaría en un contexto específico y constituiría un medio estratégico para movilizar un amplio apoyo en favor de los Estados de acogida o los países de origen, que englobaría a los Estados, las entidades dedicadas al desarrollo, la sociedad civil, las comunidades locales y el sector privado, y recabaría contribuciones financieras, materiales y técnicas, y promovería posibilidades de reasentamiento y vías complementarias de admisión.

2.3. Enfoques regionales y subregionales

28. Los movimientos de refugiados suelen tener una importante dimensión regional o subregional. Si bien las características de los mecanismos y agrupaciones regionales y subregionales varían, esos mecanismos y agrupaciones pueden, según el caso, desempeñar una función decisiva en las respuestas integrales. En el pasado, las respuestas integrales también han puesto de manifiesto el valor de la cooperación regional para hacer frente a las situaciones de refugiados de una forma que tenga en cuenta las dimensiones políticas de las causas.

29. Sin perjuicio del apoyo prestado a nivel mundial, los mecanismos o agrupaciones regionales y subregionales contribuirían activamente, según sea necesario, a la solución de las situaciones de refugiados en sus respectivas regiones, en particular participando de manera decisiva en las plataformas de apoyo, las conferencias de solidaridad y otros mecanismos, con el consentimiento de los Estados interesados. Las respuestas integrales también se basarán en las

iniciativas regionales y subregionales de protección y búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados, incluidas las relativas al reasentamiento, cuando tales iniciativas existan y sean adecuadas, a fin de asegurar la complementariedad y evitar las duplicaciones.

30. El ACNUR facilitará periódicamente el intercambio de buenas prácticas entre los mecanismos regionales y subregionales pertinentes en el contexto del Foro Mundial sobre los Refugiados, con miras a incorporar diferentes perspectivas y fomentar la coherencia.

3. Principales herramientas para lograr la distribución de la carga y la responsabilidad

31. En los párrafos siguientes se describen las herramientas para poner en práctica la distribución de la carga y la responsabilidad y para sustentar los mecanismos antes mencionados.

3.1. Financiación y uso efectivo y eficiente de los recursos

32. Si bien las contribuciones para la distribución de la carga y la responsabilidad por parte de la comunidad internacional en su conjunto no se limitan a la provisión de fondos, la movilización de una financiación pública y privada que sea oportuna, predecible, suficiente y sostenible resulta fundamental para la aplicación eficaz del pacto mundial, teniendo presente el anhelo de todas las partes interesadas pertinentes por maximizar el uso efectivo y eficiente de los recursos, prevenir el fraude y garantizar la transparencia. A través de los mecanismos antes descritos y de otros canales conexos, los recursos se pondrán a disposición de los países que afrontan situaciones de refugiados en gran escala, tanto nuevas como prolongadas, en función de su capacidad, entre otras cosas, mediante la adopción de medidas para ampliar la base de apoyo más allá de los donantes tradicionales¹², como por ejemplo:

- **Asistencia humanitaria:** los Estados y los actores humanitarios colaborarán para prestar una asistencia humanitaria oportuna, adecuada y basada en las necesidades, en el contexto tanto de la respuesta de emergencia como de las situaciones prolongadas, que consista, entre otras cosas, en una financiación predecible, flexible, no asignada a fines específicos y plurianual, en la medida de lo posible¹³, y que se preste en plena conformidad con los principios humanitarios.
- **Cooperación para el desarrollo:** los Estados y otras entidades dedicadas al desarrollo intensificarán su labor en favor de los refugiados, los países de acogida y las comunidades de acogida y tendrán en cuenta las repercusiones de una situación de refugiados para los países y las comunidades de acogida en su planificación y sus políticas. A tal efecto, además de la asistencia ordinaria para el desarrollo, será necesario asignar a esa esfera recursos adicionales, en concepto de donaciones o préstamos en condiciones muy favorables, a través de canales bilaterales y multilaterales, lo cual reportará beneficios directos para los países y las comunidades de acogida, así como para los refugiados. Se procurará que la asistencia para el desarrollo sea efectiva y se preste con un espíritu de asociación y respetando la primacía de la titularidad y el liderazgo del país de que se trate¹⁴. Siempre que sea posible, también se dará prioridad a la asistencia para el desarrollo en favor de los países de origen a fin de propiciar las condiciones necesarias para la repatriación voluntaria.

¹² Por ejemplo mediante mecanismos de financiación innovadores, como se recomendó en el informe que presentó al Secretario General el Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación Humanitaria (enero de 2016).

¹³ Véanse, por ejemplo, A/RES/71/127 y A/71/353.

¹⁴ Véanse, por ejemplo, A/RES/71/127, A/71/353 y A/RES/69/313.

- Maximización de las contribuciones del sector privado: a petición del país de acogida o del país de origen interesado, según el caso, el sector privado, junto con los Estados y otras partes interesadas pertinentes, podría estudiar la posibilidad de: adoptar medidas de política y mecanismos para reducir los riesgos; buscar oportunidades para inversiones del sector privado, la mejora de la infraestructura y la creación de empleo en contextos en que el clima de negocios sea propicio; desarrollar tecnologías innovadoras, incluida la energía renovable, en particular con miras a reducir la brecha tecnológica y fomentar la capacidad de los países en desarrollo y los países menos adelantados que acogen a refugiados; y ampliar el acceso a productos financieros y servicios de información para los refugiados y las comunidades de acogida.

3.2. Enfoque de asociación con múltiples interesados

33. Si bien se reconoce la responsabilidad primordial y la soberanía de los Estados, se aplicará un enfoque de asociación con múltiples interesados, en consonancia con los marcos jurídicos pertinentes y en estrecha coordinación con las instituciones nacionales. Además de desempeñar las funciones previstas en su mandato, el ACNUR prestará apoyo y actuará como catalizador.

34. Las respuestas son más eficaces cuando involucran de manera activa y significativa a las personas a las que pretenden proteger y asistir. Siempre que sea posible, los actores pertinentes seguirán estableciendo y apoyando procesos consultivos que permitan a los *refugiados y a los miembros de la comunidad de acogida* contribuir a la formulación de respuestas apropiadas, accesibles e inclusivas. Los Estados y las partes interesadas pertinentes estudiarán la mejor manera de incluir a los refugiados y a los miembros de las comunidades de acogida, en particular las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad, en los foros y procesos clave, así como a los miembros de la diáspora, cuando proceda. Los mecanismos para recibir quejas e investigar y prevenir el fraude, los abusos y la corrupción ayudan a garantizar la rendición de cuentas.

35. Sin perjuicio de las actividades que las organizaciones humanitarias llevan a cabo de conformidad con sus respectivos mandatos, *los actores humanitarios y las entidades dedicadas al desarrollo* colaborarán desde el inicio de una situación de refugiados y en las situaciones prolongadas. Establecerán medios para garantizar la complementariedad efectiva de sus intervenciones en apoyo de los países de acogida y, cuando corresponda, de los países de origen, en particular en aquellos países que carecen de la capacidad institucional para atender las necesidades de los refugiados. El apoyo de las entidades dedicadas al desarrollo y las instituciones financieras bilaterales y multilaterales que beneficie directamente a las comunidades de acogida y a los refugiados será de carácter adicional y se prestará en asociación, respetando la primacía de la titularidad y el liderazgo nacionales y de manera que no perjudique ni reduzca el apoyo a objetivos de desarrollo más amplios en el país de que se trate.

36. *Se movilizará a todo el sistema de las Naciones Unidas* a fin de recabar las contribuciones de, entre otras entidades, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y el equipo de las Naciones Unidas en el país de que se trate, así como de todos los organismos pertinentes, para garantizar la cooperación operacional sobre el terreno, de conformidad con el programa de reforma del Secretario General de las Naciones Unidas, en particular en los ámbitos de la paz, la seguridad y el desarrollo. Las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas en apoyo a las comunidades de acogida y los refugiados, que estarán encabezadas por el Coordinador Residente y se guiarán por los imperativos nacionales de desarrollo, se examinarán, cuando proceda, en el contexto de los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo que se habrán de preparar y ultimar en plena consulta con los Gobiernos nacionales y con la aprobación de estos¹⁵.

¹⁵ A/RES/72/279.

También se brindará asesoramiento y apoyo técnicos por conducto de las oficinas regionales de las Naciones Unidas.

37. *Las autoridades locales y otros actores locales* tanto en entornos urbanos como rurales, incluidos los dirigentes de las comunidades locales y las instituciones tradicionales de gobernanza comunitaria, suelen ser los primeros en responder a las situaciones de refugiados en gran escala y figuran entre los actores que acusan en mayor medida los efectos de esas situaciones a mediano plazo. En consulta con las autoridades nacionales y con arreglo a los marcos jurídicos pertinentes, la comunidad internacional en su conjunto podrá prestar apoyo para reforzar la capacidad institucional, la infraestructura y el alojamiento a nivel local, entre otras cosas, mediante la financiación y el fomento de la capacidad, cuando proceda. Se alienta la contratación de personal local por los organismos humanitarios y de desarrollo, de conformidad con las leyes y políticas aplicables, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de seguir fomentando la capacidad de los actores, las organizaciones y las estructuras locales.

38. *Se invita a las redes de ciudades y municipios* que acogen a refugiados a que intercambien buenas prácticas y enfoques innovadores respecto de las respuestas en los entornos urbanos, por ejemplo, mediante acuerdos de hermanamiento, con el apoyo del ACNUR y otras partes interesadas pertinentes.

39. Asimismo, se alienta la participación de los parlamentos, según proceda, en el marco de los mecanismos nacionales pertinentes, con miras a apoyar el pacto mundial¹⁶.

40. En reconocimiento de su importante labor en favor de los refugiados, así como de los Estados y las comunidades de acogida, y con un espíritu de asociación, las organizaciones de la sociedad civil, en particular las dirigidas por refugiados, mujeres, jóvenes o personas con discapacidad, y las que actúan a nivel local y nacional, contribuirán a evaluar las fortalezas y las necesidades de las comunidades, a planificar y ejecutar los programas de manera inclusiva y accesible y a fomentar la capacidad, según corresponda.

41. *Los actores profesionales* podrían prestar apoyo a la planificación y la aplicación de medidas para brindar asistencia a los refugiados y a las comunidades de acogida, en las esferas de la prevención de conflictos, la reconciliación y la consolidación de la paz, así como en otras esferas pertinentes.

42. Se estudiará la posibilidad de establecer *asociaciones público-privadas*¹⁷, respetando plenamente los principios humanitarios, que podrán consistir, por ejemplo, en posibles nuevos mecanismos y metodologías institucionales que propicien condiciones para la creación de empresas comerciales e instrumentos financieros/empresariales, con miras a apoyar el empleo y la movilidad laboral de los refugiados y los miembros de las comunidades de acogida y ofrecer mayores oportunidades de inversión del sector privado. Se alienta al sector privado a que promueva normas de conducta ética en las situaciones de refugiados, intercambie herramientas para determinar oportunidades comerciales en los países de acogida y cree plataformas nacionales de facilitación del sector privado en los casos en que ello aporte valor agregado.

43. Se establecerá una *red académica mundial* sobre cuestiones relativas a los refugiados, otros desplazamientos forzosos y la apatridia, en la que participarán universidades, alianzas académicas e instituciones de investigación, junto con el ACNUR y otras partes interesadas pertinentes, a fin de fomentar la investigación, la formación y los programas de becas para ob-

¹⁶ Véase la resolución A/RES/72/278; a este respecto, cabe mencionar también la labor de la Unión Interparlamentaria.

¹⁷ A este respecto, cabe mencionar la labor de la Cámara de Comercio Internacional y del Foro Económico Mundial y el modelo proporcionado por el Mecanismo Empresarial del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo.

tener resultados concretos en apoyo de los objetivos del pacto mundial. Se procurará respetar la diversidad regional y cultivar conocimientos especializados en una amplia gama de esferas temáticas de interés.

44. Reconociendo la importante función que pueden desempeñar las *actividades deportivas y culturales* en el desarrollo, la inclusión, la cohesión y el bienestar sociales, en particular de los niños (de ambos sexos), los adolescentes y los jóvenes refugiados, así como de las personas de edad y las personas con discapacidad, se establecerán asociaciones para mejorar el acceso a las instalaciones y actividades deportivas y culturales en las zonas que acogen a refugiados¹⁸.

3.3. Información y datos empíricos

45. Es fundamental disponer de datos fiables, comparables y oportunos para adoptar medidas de base empírica a fin de: mejorar las condiciones socioeconómicas de los refugiados y las comunidades de acogida; evaluar los efectos de las grandes poblaciones de refugiados en los países de acogida en situaciones de emergencia y prolongadas y adoptar las medidas oportunas; y definir y planificar soluciones apropiadas. Se aplicarán los principios pertinentes de protección y privacidad de datos con respecto a toda recopilación y difusión de datos personales, incluidos los principios de necesidad, proporcionalidad y confidencialidad.

46. Para apoyar las respuestas de base empírica, los Estados y las partes interesadas pertinentes promoverán, según proceda, la elaboración de normas armonizadas o interoperables para la recopilación, el análisis y el intercambio de datos desglosados por edad, género, discapacidad y diversidad sobre los refugiados y los retornados¹⁹. A petición de los Estados interesados, se prestará apoyo para la inclusión de los refugiados y las comunidades de acogida, así como de los retornados y los apátridas, según corresponda, en los procesos nacionales de recopilación de datos y estadísticas; y para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de recopilación de datos sobre la situación de los refugiados y las comunidades de acogida, así como de los retornados.

47. La mejora de la calidad de la información y los datos empíricos también contribuirá al logro de soluciones. La información y los datos empíricos se tendrán en cuenta en las políticas, las inversiones y los programas en apoyo de la repatriación voluntaria a los países de origen y la reintegración de los retornados. Además, los Estados, el ACNUR y otras partes interesadas pertinentes colaborarán para facilitar la recopilación, el intercambio y el análisis sistemáticos de datos desglosados relacionados con las posibilidades de reasentamiento y vías complementarias de admisión de las personas que necesitan protección internacional y la utilización de estas soluciones; e intercambiarán las buenas prácticas y las enseñanzas extraídas en esta esfera.

48. A fin de articular los mecanismos de distribución de la carga y la responsabilidad, el ACNUR se coordinará con los Estados interesados y los asociados pertinentes para ayudar a medir las repercusiones que tiene dar acogida, protección y asistencia a los refugiados, con miras a evaluar las deficiencias en la cooperación internacional y promover un reparto de la carga y la responsabilidad que sea más equitativo, previsible y sostenible²⁰. En 2018, el ACNUR reunirá a expertos técnicos de organizaciones internacionales y de los Estados Miembros y coordinará un examen técnico de las metodologías pertinentes con objeto de lograr un amplio consenso sobre el enfoque que se habrá de adoptar. Los resultados se compartirán y brindarán la oportunidad de

¹⁸ A este respecto, cabe mencionar la labor de la Fundación Olímpica para los Refugiados y de la asociación entre el ACNUR y el Comité Olímpico Internacional y otras entidades, como la Fundación Fútbol Club Barcelona. Véanse también la Carta Internacional de la Educación Física, la Actividad Física y el Deporte y la resolución A/RES/71/160.

¹⁹ Recomendaciones internacionales sobre las estadísticas relativas a los refugiados.

²⁰ A/RES/72/150, párr. 20.

que los Estados celebren debates oficiales en 2018-2019. El primer informe se publicará en 2019, coincidiendo con el primer Foro Mundial sobre los Refugiados. Los informes posteriores se presentarán a intervalos regulares, lo que servirá de base para determinar si se ha avanzado hacia una distribución de la carga y la responsabilidad más equitativa y previsible, de conformidad con lo previsto en el párrafo 7 (véase también la parte IV).

B. Ámbitos que requieren apoyo

49. En la parte B se enumeran los ámbitos en los que se requiere apoyo para aliviar la carga de los países de acogida y beneficiar a los refugiados y a los miembros de las comunidades de acogida. Dichos ámbitos, que se agrupan en torno a los pilares del marco de respuesta integral para los refugiados y se basan en las respuestas integrales llevadas a cabo en el pasado, corresponden a las esferas en que la comunidad internacional puede canalizar provechosamente el apoyo para dar una respuesta integral y centrada en las personas a las situaciones de refugiados en gran escala, que se adapte al contexto específico y esté en consonancia con las prioridades, estrategias y políticas nacionales. La eficacia de las medidas que figuran en la parte B depende de la adopción de mecanismos sólidos y eficaces de distribución de la carga y la responsabilidad (parte A) y del compromiso de la comunidad internacional en su conjunto de aportar contribuciones concretas²¹ para poner en marcha esos mecanismos, sobre la base del principio de la distribución de la carga y la responsabilidad.

50. El apoyo se prestará, a petición del país de acogida o, en su caso, del país de origen, en consonancia con la titularidad y el liderazgo del país de que se trate y respetando las políticas y prioridades nacionales. Se reconoce que cada contexto es específico y que cada Estado tiene diferentes marcos, capacidades y recursos. La parte B no es exhaustiva ni prescriptiva. Tampoco pretende crear cargas o imposiciones adicionales a los países de acogida. De hecho, uno de los objetivos fundamentales del pacto mundial es aliviar las presiones, en particular para los países de renta baja y media, mediante contribuciones de otros Estados y de las partes interesadas pertinentes.

51. Las medidas que figuran en la parte B tendrán en cuenta a las personas con diversas necesidades y posibles vulnerabilidades, como las niñas y las mujeres, los niños, los adolescentes, los jóvenes, las personas pertenecientes a minorías, los supervivientes de violencia sexual y de género, explotación y abusos sexuales o trata de personas, las personas de edad y las personas con discapacidad, y preverán su participación real y recabarán sus aportaciones.

1. Recepción y admisión

1.1. Alerta temprana, preparación y planificación de contingencia

52. La preparación, incluida la planificación de contingencia, refuerza las respuestas integrales a las situaciones de refugiados en gran escala, en particular a mediano plazo. Sin perjuicio de las medidas adoptadas para combatir las causas profundas, de conformidad con el programa de prevención del Secretario General de las Naciones Unidas, los Estados y las partes interesadas pertinentes aportarán recursos y conocimientos especializados a fin de incluir la preparación para los movimientos de refugiados en gran escala, de manera coherente con el marco de respuesta integral para los refugiados, en la medida de lo posible, en las actividades de preparación y planificación de contingencia llevadas a cabo en el plano nacional y regional y con el respaldo de las Naciones Unidas.

²¹ De conformidad con el párrafo 4.

53. Bajo el liderazgo del país de que se trate, se prestará apoyo al fomento de la capacidad de las autoridades competentes, lo que les permitirá adoptar por anticipado medidas de vigilancia y preparación ante los riesgos y recabar el apoyo de una amplia gama de interesados pertinentes, incluido el sector privado, según proceda. Las medidas de preparación tendrán en cuenta los mecanismos mundiales, regionales, subregionales y nacionales de alerta y actuación tempranas, la labor de reducción del riesgo de desastres y las medidas para mejorar el pronóstico de base empírica de futuros movimientos y emergencias. También podrían tener en cuenta, cuando corresponda, el desplazamiento forzoso interno que pueda resultar de una situación particular. El ACNUR reforzará el apoyo a los países interesados mediante el intercambio de información sobre los movimientos de las personas de que se ocupa la Oficina. Además, se prestará apoyo en forma de capacidad de reserva, que podrá consistir, por ejemplo, en paquetes de asistencia y recursos técnicos y humanos necesarios comprometidos por adelantado.

1.2. Dispositivos para la recepción inmediata

54. Cuando llega un gran número de refugiados, los países y las comunidades hacen todo lo posible por reforzar los dispositivos de acogida. En apoyo de las estrategias gubernamentales de gestión de las llegadas, el ACNUR, los Estados y las partes interesadas pertinentes aportarán recursos y conocimientos especializados para fortalecer la capacidad nacional de recepción, entre otras cosas, mediante el establecimiento de zonas de recepción y tránsito que tengan en cuenta la edad, el género, la discapacidad y otras necesidades específicas (a través de “espacios seguros”, cuando proceda), así como para prestar asistencia humanitaria básica y servicios esenciales en las zonas de recepción. Se brindará apoyo a mecanismos eficaces para buscar alternativas a los campamentos, lejos de las fronteras, cuando el país de acogida interesado lo considere pertinente.

55. Se dará prioridad al apoyo a las medidas de respuesta establecidas por los Estados interesados, en particular mediante la provisión de asistencia utilizando los sistemas nacionales de prestación cuando sea factible y apropiado. Podrían activarse acuerdos regionales e internacionales de fuerzas de reserva, tanto en lo que respecta al personal, como a la asistencia técnica y material, en consulta con los Estados interesados. Se alienta a los Estados interesados a que adopten medidas para facilitar la entrada oportuna de los despliegues de reserva y de emergencia.

1.3. Seguridad y protección

56. Las consideraciones relativas a la seguridad y la protección internacional son complementarias. La responsabilidad primordial de la seguridad y la protección incumbe a los Estados, que pueden beneficiarse de la promoción de enfoques nacionales integrados que protejan a los refugiados y a sus derechos humanos y al mismo tiempo salvaguarden la seguridad nacional. Se reconocen plenamente las preocupaciones legítimas de los países de acogida en materia de seguridad, así como la importancia de respetar el carácter civil y humanitario de la protección internacional y el derecho internacional aplicable, tanto en las situaciones de emergencia como en las situaciones prolongadas²².

57. A petición de los Estados interesados, y respetando plenamente las leyes y políticas nacionales, el ACNUR y las partes interesadas pertinentes aportarán recursos y conocimientos especializados para apoyar la adopción de medidas que tengan en cuenta las consideraciones relativas a la protección, a fin de realizar oportunamente controles de seguridad y evaluaciones

²² Véanse el artículo 9 de la Convención de 1951, las conclusiones del Comité Ejecutivo núms. 94 (LIII) (2002) y 109 (LX) (2009) y la resolución A/RES/72/150, párr. 28.

sanitarias de los recién llegados. También se proporcionará apoyo para: el fomento de la capacidad de las autoridades competentes, por ejemplo, en materia de protección internacional de los refugiados y criterios de exclusión; el fortalecimiento de las iniciativas internacionales de prevención y lucha contra la violencia sexual y de género, así como contra la trata y el tráfico de personas; el fomento de la capacidad de los servicios policiales orientados hacia la comunidad y el acceso a la justicia; y la identificación y separación de los combatientes en los puntos de entrada fronterizos o tan pronto como sea posible después de su llegada, de conformidad con las garantías de protección pertinentes. También se prestará apoyo a la elaboración y ejecución de programas de protección y asistencia a los niños que anteriormente hayan estado asociados con grupos armados.

1.4. Registro y documentación

58. El registro y la identificación de los refugiados son fundamentales para las personas interesadas, así como para que los Estados tengan constancia de las llegadas, y facilitan el acceso a la asistencia y la protección básicas, en particular para quienes tienen necesidades específicas. También son una herramienta valiosa para garantizar la integridad de los sistemas de protección de los refugiados y prevenir y combatir el fraude, la corrupción y la delincuencia, incluida la trata. El registro es igualmente importante para la búsqueda de soluciones. Para apoyar a los países interesados, el ACNUR, junto con los Estados y las partes interesadas pertinentes, aportará, si así se solicita, recursos y conocimientos especializados para reforzar la capacidad nacional de registro y documentación individuales, en particular en el caso de las mujeres y las niñas, independientemente de su estado civil. Esto incluirá el apoyo a la digitalización, la biometría y otras tecnologías pertinentes, así como a la recopilación, el uso y el intercambio de datos de registro de calidad, desglosados por edad, sexo, discapacidad y diversidad, de conformidad con los principios aplicables de protección y privacidad de los datos.

1.5. Atención de las necesidades específicas

59. La capacidad para atender las necesidades específicas es un desafío particular que requiere recursos adicionales y asistencia especial. Entre las personas con necesidades específicas figuran: los niños, incluidos aquellos no acompañados o separados de sus familias; las mujeres en situación de riesgo; los supervivientes de torturas, traumas, trata, violencia sexual y de género, explotación y abusos sexuales o prácticas nocivas; aquellas con necesidades médicas; las personas con discapacidad; los analfabetos; los adolescentes y los jóvenes; y las personas de edad²³.

60. En apoyo de los países interesados, los Estados y las partes interesadas pertinentes aportarán recursos y conocimientos especializados para el establecimiento de mecanismos de identificación, selección previa y remisión de las personas con necesidades específicas a procesos y procedimientos apropiados y accesibles. Podrían crearse equipos de respuesta de múltiples interesados para facilitar esta labor desde el punto de vista operacional²⁴. Ello incluirá la identificación y remisión de los niños, incluidos los niños no acompañados y separados de sus familias, la evaluación y/o determinación del interés superior del niño, junto con las modalidades de cuidado adecuadas u otros servicios²⁵. La identificación de las víctimas de la trata de personas y otras formas de explotación y su derivación a procesos y procedimientos apropiados, con miras a determi-

²³ A/RES/46/91.

²⁴ Los equipos podrían incluir a la sociedad civil y a organizaciones regionales y organizaciones internacionales como el ACNUR y la OIM.

²⁵ A/RES/64/142.

nar las necesidades de protección internacional o prestar apoyo a las víctimas, es fundamental²⁶, al igual que la identificación y la derivación de los apátridas y las personas que se encuentran en riesgo de apatridia, en particular en relación con los procedimientos para la determinación de la condición de apátrida. También se apoyará el establecimiento de alternativas a la detención que no sean privativas de la libertad y estén basadas en la comunidad, especialmente para los niños.

1.6. Identificación de las necesidades de protección internacional

61. Los mecanismos para la tramitación equitativa y eficiente de las solicitudes individuales de protección internacional proporcionan a los Estados la oportunidad de determinar debidamente la condición de las personas que se encuentran en su territorio, de conformidad con sus obligaciones internacionales y regionales aplicables (A/RES/72/150, párr. 51), de forma que se eviten las lagunas de protección y se permita que todas las personas que necesitan protección internacional la obtengan y disfruten de ella²⁷. En el contexto de los grandes movimientos de refugiados, la práctica de conceder protección colectiva (como el reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado) puede contribuir a atender las necesidades de protección internacional, si el Estado lo considera apropiado.

62. Sin perjuicio de las actividades previstas en su mandato, el ACNUR establecerá un grupo de apoyo a la capacidad de asilo, con la participación de expertos de los ámbitos técnicos pertinentes. Se tendrá debidamente en cuenta la diversidad regional. El grupo se financiaría con las promesas de contribución y las contribuciones hechas en el marco de los foros mundiales sobre los refugiados, ya sea en forma de conocimientos técnicos o de financiación. Este grupo podría activarse a petición de un Estado interesado para prestar apoyo a las autoridades nacionales competentes —de conformidad con los instrumentos y las leyes internacionales, regionales y nacionales aplicables— a fin de fortalecer aspectos de sus sistemas de asilo, con miras a garantizar su equidad, eficacia, adaptabilidad e integridad. El apoyo podría comprender acuerdos de fuerzas de reserva y el intercambio de buenas prácticas entre los Estados sobre todos los aspectos de los sistemas de asilo, incluidas las modalidades de tramitación de los casos (por ejemplo, procedimientos simplificados o acelerados para casos manifiestamente fundados o infundados), los procesos de registro y gestión de los casos y las técnicas de entrevista, y un mayor fomento de la capacidad institucional.

63. Además, cuando proceda, las partes interesadas con mandatos y conocimientos especializados pertinentes proporcionarán orientación y apoyo para la adopción de medidas destinadas a hacer frente a otros problemas humanitarios y de protección. Esto podría incluir medidas destinadas a ayudar a las personas que se han visto desplazadas a causa de desastres naturales, teniendo en cuenta las leyes nacionales y los instrumentos regionales aplicables, y prácticas como la protección temporal²⁸ y los acuerdos de estancia por razones humanitarias, cuando proceda.

2. Atención de las necesidades y apoyo a las comunidades

64. La buena gestión de una situación de refugiados suele depender de la resiliencia de la comunidad de acogida. Asimismo, se reconocen cada vez más los retos en materia de desarrollo planteados por las situaciones de refugiados en gran escala y las ventajas de lograr en las zonas de acogida de refugiados un crecimiento económico compartido e inclusivo que pueda beneficiar a todos, en consonancia con lo previsto en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El pacto mundial puede contribuir a captar el apoyo necesario para velar por que los refugiados y sus

²⁶ De conformidad con el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

²⁷ Véanse el párrafo 5 y las conclusiones del Comité Ejecutivo núms. 103 (LVI) (2005), s); y 96 (LIV) (2003).

²⁸ Véanse las conclusiones del Comité Ejecutivo núms. 22 (XXXII) (1981); 74 (XLV) (1994, r) a u); y 103 (LVI) (2005), l).

comunidades de acogida no queden excluidos de los avances del país en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Al mismo tiempo, los Estados de acogida que procuran reforzar las políticas e instituciones nacionales para fomentar la resiliencia de las comunidades locales y las comunidades de refugiados suelen necesitar que la comunidad internacional en su conjunto aporte contribuciones suficientes para apoyar sus esfuerzos, hasta que puedan encontrarse soluciones duraderas. La adopción de medidas en favor de los refugiados y las comunidades de acogida no hace en absoluto menos necesaria la facilitación de futuros acuerdos que permitan encontrar soluciones duraderas²⁹, sino que la complementa.

65. Las entidades dedicadas al desarrollo realizarán una labor complementaria a las intervenciones de asistencia humanitaria, sin que ello afecte a esas intervenciones, de modo que los efectos de una situación de refugiados en gran escala en un país de acogida se tengan en cuenta en la planificación y la ejecución de los programas y las políticas de desarrollo que benefician directamente a las comunidades de acogida y los refugiados. El espíritu de asociación, la primacía del liderazgo y la titularidad del país, y la movilización de respuestas internacionales previsibles y que estén en consonancia con las estrategias nacionales de desarrollo y con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, son fundamentales para garantizar la sostenibilidad. Asimismo, los países de acogida deben poder contar con recursos adicionales para el desarrollo, de modo que una situación de refugiados no obstaculice los avances de las comunidades afectadas hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

66. La asistencia humanitaria sigue prestándose en función de las necesidades y basándose en los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia. Siempre que sea posible, se proporcionará de manera que beneficie tanto a las personas refugiadas como a las comunidades de acogida. Para ello será necesario, entre otras cosas, brindar asistencia a través de proveedores de servicios locales y nacionales, según corresponda (incluida la asistencia en efectivo para fines múltiples), en lugar de establecer, para atender a los refugiados, sistemas paralelos de los que las comunidades de acogida no se beneficien con el paso del tiempo. Cada vez más, los refugiados acaban fuera de los campamentos, tanto en zonas urbanas como rurales, y también es importante tener en cuenta esta realidad.

67. Los ámbitos que se enumeran a continuación requieren un apoyo particular de la comunidad internacional en su conjunto para fomentar la resiliencia de las comunidades de acogida y de los refugiados. A título indicativo, se citan algunas esferas para las que se requieren contribuciones de otras entidades, por ejemplo en el marco de los mecanismos previstos en la parte A, con el fin de contribuir a la aplicación de una respuesta integral. Esta enumeración no pretende ser exhaustiva ni prescriptiva ni crear cargas o imposiciones adicionales a los países de acogida. Todo apoyo se proporcionará en coordinación con las autoridades nacionales competentes en un espíritu de estrecha colaboración y cooperación y se vinculará, según corresponda, con las iniciativas y las políticas nacionales en curso.

2.1. Educación

68. En consonancia con las leyes, las políticas y los planes nacionales en materia de educación y a fin de apoyar a los países de acogida, los Estados y las partes interesadas pertinentes³⁰ apor-

²⁹ Véase también la conclusión del Comité Ejecutivo núm. 109 (LX) (2009).

³⁰ Entre estas podrían figurar, además de los ministerios de educación y los organismos nacionales de planificación de la educación, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Connected Learning in Crisis Consortium, la Alianza Mundial para la Educación, el ACNUR, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, el Instituto de Estadística de la UNESCO, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, el fondo denominado "La educación

tarán recursos y conocimientos especializados para ampliar los sistemas nacionales de educación, mejorar su calidad y hacerlos más inclusivos y, de ese modo, facilitar el acceso de los niños (de ambos sexos), los adolescentes y los jóvenes, tanto de las comunidades de refugiados como de las comunidades de acogida, a la enseñanza primaria, secundaria y terciaria. Se movilizará más apoyo financiero directo y se velará en especial por que el período en que los niños refugiados de ambos sexos no estén escolarizados tras su llegada sea lo más breve posible e, idealmente, no supere los tres meses.

69. Según el contexto, se podría prestar un apoyo adicional para ampliar la oferta educativa (especialmente para el desarrollo del niño en la primera infancia y para la formación técnica y profesional) y la capacidad docente (incluido el apoyo, según corresponda, a los refugiados y miembros de las comunidades de acogida que estén o puedan estar empleados como docentes, con arreglo a las leyes y las políticas nacionales). Otros tipos de apoyo podrían consistir en medidas destinadas a atender las necesidades educativas específicas de los refugiados (por ejemplo, estableciendo “escuelas seguras” y métodos innovadores, como la educación en línea) y a superar los obstáculos que dificultan su matriculación y asistencia, poniendo en marcha, por ejemplo, programas de aprendizaje certificados y flexibles, especialmente para las niñas, así como para las personas con discapacidad y las que han sufrido un trauma psicosocial. Se dará apoyo para la elaboración y la ejecución de planes nacionales relativos al sector de la educación que incluyan a los refugiados. También se proporcionará apoyo, cuando sea necesario, para facilitar la convalidación de los títulos académicos y profesionales. (Véase también la sección 3.3, relativa a las vías complementarias de admisión a terceros países).

2.2. Empleo y medios de subsistencia

70. A fin de impulsar el crecimiento económico inclusivo para las comunidades de acogida y los refugiados, en apoyo de los países de acogida y con arreglo a sus leyes y políticas nacionales aplicables, los Estados y las partes interesadas pertinentes³¹ aportarán recursos y conocimientos especializados para promover las oportunidades económicas, el trabajo decente, la creación de empleo y la puesta en marcha de programas de fomento de la iniciativa empresarial para los miembros de la comunidad de acogida y los refugiados, en particular las mujeres, los adultos jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad³².

71. Según el contexto, se podrían aportar recursos y conocimientos especializados para apoyar: un análisis del mercado de trabajo destinado a determinar las deficiencias y las oportunidades en materia de creación de empleo y generación de ingresos; la realización de un inventario de las competencias y las cualificaciones de los refugiados y los miembros de las comunidades de acogida y el correspondiente proceso de convalidación; y la consolidación de esas competencias y cualificaciones mediante programas de capacitación específicos, que incluyan formación lingüística y profesional y estén vinculados a las oportunidades que ofrezca el mercado, en particular para las mujeres, las personas con discapacidad y los jóvenes. Se prestará especial atención a la reducción de la brecha tecnológica y al fomento de la capacidad (sobre todo de los países en desarrollo y los países menos adelantados que acogen a refugiados), en particular para facilitar el acceso a

no puede esperar”, la Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia, organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

³¹ Entre estas podrían figurar el sector privado y las empresas locales, así como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Grupo Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, el ACNUR, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, la OIM, las asociaciones de trabajadores y empleadores, las instituciones de microfinanzas y los círculos académicos.

³² Estas medidas se guiarán también por la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205), aprobada por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, y los Principios rectores sobre el acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo (OIT, julio de 2016).

oportunidades laborales en el ámbito digital. Se procurará favorecer el acceso a productos y servicios financieros asequibles para las mujeres y los hombres de las comunidades de acogida y de refugiados, entre otras cosas reduciendo los riesgos asociados y facilitando el acceso a bajo costo a esos servicios por teléfono móvil o Internet, cuando sea posible; también se procurará apoyar la transferencia de remesas. En algunos contextos, cuando proceda, podría estudiarse la posibilidad de concertar acuerdos comerciales preferenciales, en consonancia con las obligaciones internacionales contraídas, especialmente en el caso de sectores de bienes y servicios en que haya un elevado porcentaje de refugiados entre los trabajadores; y de crear instrumentos para captar inversiones del sector privado y en infraestructura y fomentar la capacidad de las empresas locales.

2.3. Salud

72. En consonancia con las leyes, las políticas y los planes nacionales en materia de atención de la salud y a fin de apoyar a los países de acogida, los Estados y las partes interesadas pertinentes³³ aportarán recursos y conocimientos especializados para ampliar los sistemas nacionales de salud y mejorar su calidad y, de ese modo, facilitar el acceso de los refugiados y los miembros de las comunidades de acogida, incluidas las mujeres y las niñas; los niños, los adolescentes y los jóvenes; las personas de edad; las personas que padecen enfermedades crónicas, como tuberculosis y VIH; los supervivientes de trata, torturas, traumas o violencia, incluida la violencia sexual y de género; y las personas con discapacidad.

73. Según el contexto, este apoyo podría consistir, entre otras cosas, en recursos y conocimientos especializados para construir y equipar centros de atención de la salud o mejorar los servicios en esa esfera, en particular mediante actividades de fomento de la capacidad y oportunidades de formación para los refugiados y los miembros de las comunidades de acogida que estén o puedan estar empleados como trabajadores de la salud, con arreglo a las leyes y políticas nacionales (también en relación con la salud mental y la atención psicosocial). Se alientan la prevención de enfermedades, los servicios de inmunización y las iniciativas de promoción de la salud, como la participación en actividades físicas y deportivas; asimismo, se alientan las promesas de contribución para facilitar el acceso asequible y equitativo a medicamentos, suministros médicos, vacunas, material de diagnóstico y productos de prevención en cantidades suficientes.

2.4. Mujeres y niñas

74. Las mujeres y las niñas pueden enfrentarse con obstáculos específicos asociados a su género que exigen una adaptación de las respuestas en el contexto de situaciones de refugiados en gran escala. De conformidad con los instrumentos internacionales y los mecanismos nacionales aplicables, los Estados y las partes interesadas pertinentes procurarán aprobar y aplicar políticas y programas destinados a empoderar a las mujeres y las niñas de las comunidades de refugiados y de acogida, y promover su pleno disfrute de los derechos humanos, así como su acceso a los servicios y las oportunidades en condiciones de igualdad, teniendo en cuenta al mismo tiempo las necesidades y la situación particulares de los hombres y los niños varones.

75. Para ello serán necesarias aportaciones que promuevan la participación y el liderazgo reales de las mujeres y las niñas y fomenten la capacidad institucional y la participación de organizaciones nacionales y comunitarias de mujeres, así como de todos los ministerios gubernamentales competentes. Se requerirán recursos y conocimientos especializados para fortalecer el

³³ Entre estas podrían figurar la Organización Mundial de la Salud, el ACNUR, el UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la OIM, la Alianza para las Vacunas (Alianza GAVI), el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria y las organizaciones pertinentes de la sociedad civil. Véase también WHA70.15 (2017).

acceso a la justicia de las mujeres y las niñas y su seguridad y protección, en particular con objeto de prevenir y combatir todas las formas de violencia, como la explotación y los abusos sexuales, la violencia sexual y de género y las prácticas nocivas; también se requerirá apoyo para facilitar el acceso a servicios sociales y de atención de la salud que tengan en cuenta la edad, la discapacidad y el género, entre otras vías mediante la contratación y el despliegue de personal sanitario femenino. Se fomentará la adopción de medidas destinadas a reforzar la capacidad de acción de las mujeres y las niñas, promover el empoderamiento económico de las mujeres y apoyar el acceso de las mujeres y las niñas a la educación (incluida la enseñanza secundaria y terciaria).

2.5. Niños, adolescentes y jóvenes

76. Los niños representan más de la mitad de los refugiados del mundo. En apoyo de los países de acogida, los Estados y las partes interesadas pertinentes³⁴ aportarán recursos y conocimientos especializados para la elaboración de políticas y programas que tengan en cuenta las vulnerabilidades y las necesidades de protección específicas de las niñas y los niños, los niños con discapacidad, los adolescentes, los niños no acompañados y separados de sus familias, los supervivientes de la violencia sexual y de género, la explotación y los abusos sexuales y las prácticas nocivas, y otros niños en situación de riesgo. Según el contexto, esos recursos y conocimientos especializados servirán para apoyar la prestación de servicios integrales y adaptados a la edad destinados a las niñas y los niños de las comunidades de refugiados y de acogida, en particular con el fin de atender sus necesidades psicosociales y en materia de salud mental; también servirán para realizar inversiones en los sistemas nacionales de protección de la infancia y para reforzar la cooperación transfronteriza y las asociaciones regionales con objeto de asegurar la continuidad de la protección, la atención y los servicios para los niños en situación de riesgo. Se apoyará la organización de actividades de fomento de la capacidad para que las autoridades competentes determinen y evalúen el interés superior de los niños, de modo que las decisiones que adopten respecto de los niños refugiados estén fundamentadas, y para que realicen labores de localización de familiares y otros procedimientos teniendo en cuenta las necesidades específicas de la infancia. El ACNUR colaborará con los Estados para mejorar el acceso de las niñas y los niños refugiados a programas de reasentamiento y vías complementarias de admisión.

77. Al empoderar a los jóvenes de las comunidades de refugiados y de acogida, aprovechando su talento, su potencial y su energía, se contribuye a reforzar la resiliencia y, a la postre, a hallar soluciones. Los Estados y las partes interesadas pertinentes apoyarán la participación y la implicación activas de los jóvenes de las comunidades de refugiados y de acogida, por ejemplo mediante proyectos que reconozcan, utilicen y permitan desarrollar sus capacidades y aptitudes y fomenten su bienestar físico y emocional.

2.6. Alojamiento, energía y gestión de los recursos naturales

78. Según el contexto, los países de acogida podrán recabar el apoyo de la comunidad internacional en su conjunto para hacer frente a las repercusiones ambientales y en materia de vivienda derivadas de la presencia de un gran número de refugiados. Así pues, en apoyo a los países de acogida y con arreglo a las leyes, políticas y estrategias nacionales, los Estados y las partes interesadas pertinentes aportarán recursos y conocimientos especializados para reforzar la infraestructura y facilitar el acceso de los refugiados y las comunidades de acogida a un alojamiento adecuado y promover la ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas en las zonas urbanas y rurales.

³⁴ Por ejemplo, el UNICEF y las organizaciones de la sociedad civil pertinentes.

79. Esas aportaciones podrán servir, por ejemplo, para fomentar la capacidad nacional de hacer frente a los problemas de alojamiento, abastecimiento de agua, saneamiento e higiene, infraestructura y medio ambiente en las zonas de acogida de refugiados o en sus inmediaciones, en el medio rural o urbano; también servirán para realizar inversiones en la reducción de la brecha tecnológica y para reforzar la capacidad en materia de tecnologías inteligentes, asequibles y apropiadas y energía renovable en los países en desarrollo y los países menos adelantados que acogen a refugiados. Se apoyarán activamente las evaluaciones de impacto ambiental, los proyectos nacionales de desarrollo sostenible y los modelos empresariales de suministro de energía no contaminante que respondan más eficazmente a las necesidades de las comunidades de refugiados y de acogida, así como los programas de “acceso seguro a los combustibles y a la energía”, con el fin de mejorar la calidad de los asentamientos humanos, incluidas las condiciones de vida y de trabajo, tanto en las zonas urbanas como rurales. Se facilitará el desarrollo de las capacidades técnicas, en particular en el sector privado, mediante acuerdos entre Estados. También se brindará apoyo, según corresponda, para incluir a los refugiados en las estrategias de reducción del riesgo de desastres.

2.7. Seguridad alimentaria y nutrición

80. Reconociendo que la alimentación y la nutrición son necesidades básicas prioritarias, en apoyo de los países de acogida, los Estados y las partes interesadas pertinentes³⁵ aportarán recursos y conocimientos especializados para facilitar el acceso de los refugiados y las comunidades de acogida a alimentos inocuos, nutritivos y en cantidad suficiente, y promover una mayor autosuficiencia en materia de seguridad alimentaria y nutrición, en particular entre las mujeres, los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad y las personas de edad.

81. Esta contribución consistirá, entre otras cosas, en recursos y conocimientos especializados para la prestación de asistencia específica a fin de satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales inmediatas de los refugiados y las comunidades de acogida con los medios más adecuados, entre otras cosas recurriendo en mayor medida a las transferencias en efectivo o a los sistemas de protección social y, al mismo tiempo, apoyando el acceso de los refugiados y las comunidades de acogida a redes de protección social en materia de nutrición, como los programas de alimentación escolar. También se prestará apoyo para fomentar la resiliencia de los hogares y los sistemas de producción alimentaria y agrícola en las zonas de acogida de refugiados, por ejemplo, promoviendo las compras a los agricultores locales y eliminando los cuellos de botella a lo largo de la cadena de valor alimentaria, teniendo en cuenta la diversidad, las prácticas culturales y religiosas imperantes y las preferencias en la producción alimentaria y agrícola. Se dará prioridad al fomento de la capacidad de los Gobiernos de los países de acogida y las comunidades locales, de modo que puedan resistir a los choques y los factores de estrés que limitan la disponibilidad y la accesibilidad de los alimentos, en particular su producción.

2.8. Registros civiles

82. Con la inscripción de los nacimientos y otros actos relativos al estado civil en el registro civil, los Estados pueden tener información exacta sobre las personas que viven en su territorio y disponen de un importante instrumento para encontrar soluciones y brindar protección, en particular a las mujeres y las niñas refugiadas y otras personas con necesidades específicas. Si bien la inscripción en el registro civil no conduce necesariamente a la concesión de la nacionalidad, contribuye a establecer la identidad jurídica y a prevenir el riesgo de apatridia. En apoyo

³⁵ Por ejemplo, el Programa Mundial de Alimentos y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, así como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

de los países de acogida, los Estados y las partes interesadas pertinentes aportarán recursos y conocimientos especializados para fomentar la capacidad de los registros civiles nacionales a fin de facilitar a los refugiados y apátridas, según corresponda, el acceso oportuno a la inscripción de nacimientos y otros actos en el registro civil y a la documentación correspondiente, entre otros medios a través de las tecnologías digitales y la prestación de servicios móviles, respetando estrictamente los principios de protección y privacidad de los datos.

2.9. Apatridia

83. Reconociendo que la *apatridia* puede ser tanto una causa como una consecuencia de los desplazamientos de refugiados³⁶, los Estados, el ACNUR y otras partes interesadas pertinentes aportarán recursos y conocimientos especializados con objeto de apoyar el intercambio de buenas prácticas, que tengan en cuenta las cuestiones de género, para la prevención y reducción de la apatridia y para la elaboración, según corresponda, de planes de acción nacionales, regionales e internacionales destinados a eliminar la apatridia, en consonancia con las normas e iniciativas pertinentes, como la campaña del ACNUR para poner fin a la apatridia. Se alienta a los Estados que aún no se hayan adherido a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 a que consideren la posibilidad de hacerlo.

2.10. Fomento de las buenas relaciones y de la coexistencia pacífica

84. Reconociendo la importancia de las buenas relaciones entre las comunidades y a la espera de disponer de soluciones duraderas, se elaborarán programas y proyectos que permitan luchar contra todas las formas de discriminación y promuevan la coexistencia pacífica entre las comunidades de refugiados y las comunidades de acogida, en consonancia con las políticas nacionales. Se prestará apoyo a programas y proyectos específicos para que se comprenda mejor la difícil situación de los refugiados, entre otras cosas mediante la cooperación técnica y el fomento de la capacidad de las comunidades y el personal locales. Se promoverá la participación de los niños, los adolescentes y los jóvenes, por ejemplo mediante actividades deportivas y culturales, el aprendizaje de idiomas y la educación. Para fomentar el respeto y la comprensión y para luchar contra la discriminación se aprovecharán el poder y el impacto positivo de la sociedad civil, las organizaciones confesionales y los medios de comunicación, incluidos los medios sociales.

3. Soluciones

85. Uno de los principales objetivos del pacto mundial (párr. 7) consiste en facilitar el acceso a soluciones duraderas, entre otras vías, planificando las soluciones desde el inicio de las situaciones de refugiados. Eliminar las causas profundas es la manera más eficaz de lograr soluciones. De conformidad con el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas, la cooperación política y de seguridad, la diplomacia, el desarrollo y la promoción y protección de los derechos humanos son fundamentales para resolver las situaciones de refugiados prolongadas y evitar que estallen nuevas crisis. Ahora bien, abordar las causas de los movimientos de refugiados puede llevar tiempo. Por consiguiente, el programa de acción prevé una combinación de soluciones, que estén adaptadas al contexto específico y tengan en cuenta la capacidad de absorción, el nivel de desarrollo y la situación demográfica de los distintos países. Esto incluye las tres soluciones duraderas clásicas de repatriación voluntaria, reasentamiento e integración local, así como otras

³⁶ Véase la conclusión del Comité Ejecutivo núm. 101 (LV) (2004), k).

soluciones³⁷ locales y vías complementarias para la admisión en terceros países, que pueden ofrecer oportunidades adicionales.

86. Al igual que en las secciones anteriores de la parte B, los elementos que se presentan a continuación tienen por objeto aumentar la previsibilidad y recabar la participación de una gama más amplia de Estados y partes interesadas pertinentes en la consecución de soluciones. En particular cabe señalar lo siguiente:

- Se prestará apoyo a los países de origen y, cuando proceda, a los países de acogida, previa solicitud, a fin de facilitar las condiciones para la repatriación voluntaria, por ejemplo a través del Foro Mundial sobre los Refugiados y las plataformas de apoyo.
- Las ofertas de reasentamiento y de vías complementarias³⁸ constituirán una parte indispensable de los mecanismos previstos en la parte A.
- Si bien la integración local es una decisión soberana, los Estados que opten por ofrecer esta u otras soluciones locales necesitarán un apoyo especial.

3.1. Apoyo a los países de origen y repatriación voluntaria

87. La repatriación voluntaria en condiciones de seguridad y dignidad sigue siendo la solución preferida en la mayoría de las situaciones de refugiados³⁹. Las prioridades absolutas son fomentar condiciones propicias para la repatriación voluntaria respetando plenamente el principio de no devolución, garantizar el ejercicio de una elección libre e informada⁴⁰ y movilizar apoyo para una repatriación segura y digna. Se reconoce que la repatriación voluntaria no está necesariamente supeditada al logro de soluciones políticas en el país de origen para no obstaculizar el ejercicio del derecho de los refugiados a regresar a sus países⁴¹. De igual manera, se reconoce que hay situaciones en que los refugiados retornan a su país voluntariamente, fuera del contexto de los programas oficiales de repatriación voluntaria, y que es preciso apoyar ese tipo de retorno. Si bien facilitar la repatriación voluntaria es ante todo una responsabilidad de los países de origen hacia su pueblo, la comunidad internacional en su conjunto está dispuesta a prestar su apoyo, en particular para facilitar la sostenibilidad del retorno.

88. Así pues, sin perjuicio del apoyo que se preste a los países de acogida, la comunidad internacional en su conjunto aportará recursos y conocimientos especializados para ayudar a los países de origen que lo soliciten a abordar las causas profundas, eliminar los obstáculos al retorno y crear condiciones favorables para la repatriación voluntaria. Esta labor se llevará a cabo teniendo en cuenta los mecanismos políticos y técnicos existentes para coordinar las intervenciones humanitarias, de consolidación de la paz y de desarrollo y en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En determinados contextos resultará útil que los Estados interesados y el ACNUR concierten acuerdos tripartitos para facilitar la repatriación voluntaria.

³⁷ Véase el párrafo 100.

³⁸ De conformidad con el párrafo 4.

³⁹ Véanse la resolución A/RES/72/150, párr. 39; y las conclusiones del Comité Ejecutivo núms. 90 (LII) (2001, j); 101 (LV) (2004); y 40 (XXXVI) (1985).

⁴⁰ De conformidad con la conclusión del Comité Ejecutivo núm. 101 (LV) (2004).

⁴¹ Como se reconoce, por ejemplo, en la conclusión del Comité Ejecutivo núm. 112 (LXVII) (2016), párr. 7; véase también el párrafo 8, sobre la necesidad de actuar en colaboración para hacer frente a las causas profundas de las situaciones de refugiados prolongadas.

89. Además, los Estados y las partes interesadas pertinentes aportarán recursos y conocimientos especializados para apoyar a los países de origen que lo soliciten en lo que respecta a la capacidad social, política, económica y jurídica para recibir y reintegrar a los retornados, especialmente las mujeres, los jóvenes, los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad. Esa aportación podrá consistir en apoyo al desarrollo, los medios de subsistencia y las oportunidades económicas y en medidas destinadas a resolver los problemas que se planteen en relación con la vivienda, la tierra y la propiedad. Se proporcionarán contribuciones a fin de prestar a los retornados asistencia directa para la repatriación, en efectivo o de otra forma, según corresponda. En función del contexto, los países interesados podrán solicitar orientación técnica sobre las medidas que hayan de adoptarse para evitar nuevos desplazamientos forzados (internos o transfronterizos) en el momento del retorno y para tener en cuenta la situación de la población de desplazados internos y de la población residente no desplazada⁴². Las partes interesadas pertinentes colaborarán con las autoridades, según proceda, para facilitar el intercambio de información sobre los riesgos en materia de protección en las zonas de retorno y el establecimiento de sistemas para el análisis de dichos riesgos⁴³.

3.2. Reasentamiento

90. Además de ser un instrumento para la protección y la búsqueda de soluciones para los refugiados, el reasentamiento es también un mecanismo tangible para la distribución de la carga y la responsabilidad y una manifestación de solidaridad en cuyo marco los Estados pueden ayudarse mutuamente y compartir sus cargas y atenuar de ese modo las repercusiones que tienen las situaciones de refugiados en gran escala en los países de acogida. Ahora bien, hasta ahora solo un número limitado de países se ha ofrecido para el reasentamiento de refugiados. Nunca se insistirá lo suficiente en la necesidad de fomentar un ambiente positivo para el reasentamiento y de reforzar la capacidad para hacerlo, así como de ampliar la base de países de reasentamiento.

91. Se recabarán contribuciones de los Estados⁴⁴, con la ayuda de las partes interesadas pertinentes⁴⁵, para poner en marcha programas de reasentamiento, ampliar su alcance y magnitud o mejorar su calidad⁴⁶. Para apoyar esa labor, el ACNUR, en cooperación con los Estados y las partes interesadas pertinentes, elaborará una estrategia trienal (2019-2021) destinada a aumentar la reserva de plazas de reasentamiento e incluir a los países que aún no participan en las actividades mundiales de reasentamiento, y a consolidar los nuevos programas de reasentamiento, sobre la base de las buenas prácticas y la experiencia adquirida con el Mecanismo Conjunto de Apoyo a los Países de Reasentamiento Emergentes y de los dispositivos regionales. En el marco de la estrategia, se identificará a los países de reasentamiento nuevos y emergentes, se establecerán vínculos con ellos y se les prestará apoyo, en forma de asesoramiento de expertos y asistencia técnica de otra índole, proyectos de hermanamiento, recursos humanos y financieros para el fomento de la capacidad y participación de las partes interesadas pertinentes.

92. Además, se procurará obtener promesas de contribución, según corresponda, para establecer o reforzar buenas prácticas en los programas de reasentamiento. Ello podría

⁴² Véanse también la resolución de la Asamblea General relativa a la protección y asistencia en favor de los desplazados internos (A/RES/54/167) y las resoluciones siguientes sobre este tema (incluida la resolución A/RES/72/182).

⁴³ En particular, de conformidad con el mandato del ACNUR de vigilancia de los retornados: conclusiones del Comité Ejecutivo núms. 40 (XXXVI) (1985), l); 101 (LV) (2004), q); 102 (LVI) (2005), r).

⁴⁴ De conformidad con el párrafo 4.

⁴⁵ Por ejemplo, el ACNUR, la OIM, las organizaciones de la sociedad civil, los grupos comunitarios, las organizaciones confesionales, los círculos académicos, los particulares y el sector privado.

⁴⁶ De conformidad con la resolución A/RES/71/1, anexo I, párr. 16.

consistir, entre otras cosas, en planes plurianuales de reasentamiento; en iniciativas para que la tramitación de los casos de reasentamiento sea previsible, eficiente y eficaz (por ejemplo, mediante modalidades de tramitación flexibles que tengan plenamente en cuenta las consideraciones de seguridad con el fin de resolver favorablemente por lo menos el 25% de los casos anuales de reasentamiento en un plazo de seis meses a partir de la remisión por el ACNUR); en medidas para que el reasentamiento se utilice estratégicamente, se mejore el entorno de protección y se fomente un enfoque integral de las situaciones de refugiados (por ejemplo, asignando las plazas para el reasentamiento de refugiados de acuerdo con los criterios de reasentamiento del ACNUR, atendiendo a las prioridades señaladas por este en sus proyecciones anuales relativas a las necesidades mundiales de reasentamiento, incluidas las situaciones prolongadas; y/o, por ejemplo, en disposiciones para que al menos el 10% de las solicitudes de reasentamiento se reserven a casos de emergencia o urgencia identificados por el ACNUR); en inversiones destinadas a servicios eficaces de acogida e integración para los refugiados reasentados, en particular las mujeres y las niñas en situación de riesgo; y en el uso de centros de tránsito de emergencia u otros mecanismos de tramitación urgente de casos de reasentamiento, en particular para las mujeres y los niños en situación de riesgo⁴⁷.

93. En determinadas situaciones, en vista de su eficacia probada, los grupos básicos sobre reasentamiento seguirán facilitando una respuesta coordinada, teniendo debidamente en cuenta las necesidades de protección y las consideraciones de seguridad⁴⁸. De manera más general, todas las actividades realizadas en el contexto del pacto mundial se enmarcarán en la arquitectura multilateral para el reasentamiento existente, incluidas las consultas tripartitas anuales sobre reasentamiento, el Grupo de Trabajo sobre el Reasentamiento y los grupos básicos, con miras a aprovechar el valor agregado que aportan.

3.3. Vías complementarias para la admisión en terceros países

94. Como complemento al reasentamiento, existen otras vías para la admisión de personas necesitadas de protección internacional que pueden facilitar el acceso a la protección y/o soluciones. Es necesario velar por que esas vías se ofrezcan de manera más sistemática, organizada y sostenible y prestando mayor atención a las cuestiones de género, por que prevean garantías de protección adecuadas y por que, de forma general, un mayor número de países brinden esas oportunidades.

95. Asimismo, la estrategia trienal de reasentamiento (véase la sección 3.2) abarcará vías complementarias para la admisión, con miras a aumentar considerablemente su disponibilidad y previsibilidad. Se recabarán contribuciones de los Estados, con el apoyo de las partes interesadas pertinentes⁴⁹, a fin de fomentar procedimientos eficaces y vías claras de remisión para la reunificación familiar, o de establecer programas de patrocinio privados o comunitarios que se sumen a los programas regulares de reasentamiento, como los programas comunitarios promovidos a través de la Iniciativa Global para el Patrocinio de Refugiados. Otras contribuciones en el ámbito de las vías complementarias podrían consistir en visados humanitarios, corredores humanitarios y otros programas de admisión por motivos humanitarios; en oportunidades educativas para los refugiados (en particular las mujeres y las niñas) a través de la concesión de becas y de visados de estudiante, por ejemplo mediante asociaciones entre los Gobiernos y las instituciones académicas.

⁴⁷ Podrá ser necesario expedir documentos de viaje de acuerdo con lo previsto en la Convención, válidos para un único viaje, con el fin de agilizar la labor de evacuación. El ACNUR podría facilitar este proceso con carácter excepcional.

⁴⁸ Posiblemente en coordinación con la plataforma de apoyo o en el marco de esta.

⁴⁹ Por ejemplo, la sociedad civil, las organizaciones confesionales, el sector privado, los empleadores, las organizaciones internacionales, los particulares y los círculos académicos.

micas; y en oportunidades de movilidad laboral para los refugiados, por ejemplo estableciendo una relación de los refugiados con competencias que sean necesarias en terceros países.

96. Se recabarán contribuciones para apoyar el intercambio de buenas prácticas, enseñanzas extraídas y el fomento de la capacidad de los nuevos Estados que estén examinando la posibilidad de poner en marcha planes de ese tipo (véase el párrafo 47).

3.4. Integración local

97. Si bien la repatriación voluntaria sigue siendo la solución preferida en la mayoría de las situaciones de refugiados, también es importante apoyar a los países que deciden resolver una situación de refugiados a nivel local. La integración local es una decisión soberana y una opción que pueden ejercer los Estados guiándose por las obligaciones que les imponen los tratados y por los principios de derechos humanos⁵⁰. Varios Estados han considerado conveniente optar por la integración local de los refugiados, entre otras cosas mediante la concesión de una condición jurídica duradera y la naturalización, cuando proceda, sin perjuicio de la situación específica de determinados países de renta media y países en desarrollo que se enfrentan a situaciones de refugiados en gran escala.

98. La integración local es un proceso dinámico y recíproco, que exige esfuerzos de todas las partes, en particular la buena disposición de los refugiados para adaptarse a la sociedad de acogida y la correspondiente buena disposición de las comunidades e instituciones públicas de acogida para recibir a los refugiados y atender las necesidades de una población diversa. Los países de renta baja y media necesitan más apoyo financiero y técnico de la comunidad internacional para lograr una integración local satisfactoria que tenga en cuenta las necesidades tanto de los refugiados como de las comunidades de acogida.

99. En apoyo de los países que optan por la integración local de los refugiados, la comunidad internacional en su conjunto, en estrecha cooperación con las autoridades nacionales de los países de acogida, aportará recursos y conocimientos especializados para contribuir a la elaboración de un marco estratégico para la integración local. Se fomentará la capacidad de las instituciones estatales competentes, las comunidades locales y la sociedad civil para apoyar el proceso de integración local (por ejemplo, para resolver cuestiones relativas a la documentación y facilitar la enseñanza de idiomas y la formación profesional, en particular para las mujeres y las niñas). Se prestará apoyo a los programas que fomenten el respeto y las buenas relaciones y faciliten el acceso a oportunidades de subsistencia para la integración de los refugiados, entre otras cosas mediante el análisis de la economía de las zonas de acogida de refugiados, teniendo en cuenta las evaluaciones del mercado de trabajo local y los perfiles de competencias de los refugiados, incluidos los de las mujeres y los jóvenes adultos. Se promoverán activamente las inversiones en las zonas en que se asienten los refugiados, en apoyo de los planes y estrategias nacionales de desarrollo y de conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y se estudiarán marcos regionales que podrían complementar las leyes nacionales para ofrecer a los refugiados la posibilidad de obtener una condición jurídica duradera o la naturalización, cuando proceda.

3.5. Otras soluciones locales

100. Además de la integración local —que constituye una solución duradera para la difícil situación de los refugiados— algunos países de acogida pueden optar por ofrecer otras soluciones locales a los refugiados. Esas soluciones llevan aparejada la concesión de un permiso de

⁵⁰ De conformidad con la conclusión del Comité Ejecutivo núm. 104 (LVI) (2005), primer párrafo.

estancia temporal, entre otras cosas, para facilitar la inclusión satisfactoria de los refugiados, desde el punto de vista económico, social y cultural, y se ofrecen sin perjuicio de otras soluciones duraderas que puedan presentarse. En función del contexto y de las necesidades señaladas por los países que opten por ofrecer otras soluciones locales a los refugiados⁵¹, los Estados y las partes interesadas pertinentes aportarán recursos y asesoramiento especializado, en particular orientación técnica sobre marcos jurídicos e institucionales, para fomentar la inclusión pacífica y productiva de los refugiados y el bienestar de las comunidades locales, y abordar cuestiones como la documentación y los permisos de residencia.

IV. SEGUIMIENTO Y EXAMEN

101. La comunidad internacional en su conjunto hará todo lo posible por movilizar apoyo para el pacto mundial y la consecución de sus objetivos por igual, mediante una distribución más previsible y equitativa de la carga y la responsabilidad. Esta es una tarea que incumbe a todos los Estados, junto con las partes interesadas pertinentes. El ACNUR desempeñará un papel catalizador y de apoyo en esta labor, de conformidad con su mandato. El seguimiento y el examen del pacto mundial se llevarán a cabo principalmente en el marco del Foro Mundial sobre los Refugiados (que se celebrará cada cuatro años a menos que se decida otra cosa); de reuniones de funcionarios de alto nivel (que se celebrarán cada dos años entre foros); así como de la presentación de informes anuales a la Asamblea General de las Naciones Unidas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Los Estados, el ACNUR y las partes interesadas pertinentes procurarán coordinar el seguimiento del pacto mundial en un modo que fomente la coherencia con otros procesos y acciones relacionados con las personas en movimiento.

102. El éxito del pacto mundial se evaluará en función de los avances que se logren en la consecución de sus cuatro objetivos (párr. 7). A ese respeto, se elaborarán indicadores para cada objetivo, antes del primer Foro Mundial sobre los Refugiados, que se celebrará en 2019.

103. Los foros mundiales sobre los refugiados constituirán una valiosa oportunidad para que los Estados y otras partes interesadas pertinentes evalúen los avances logrados en la consecución de los objetivos del pacto mundial. Los foros ofrecerán además a los Estados y a las partes interesadas pertinentes la posibilidad de intercambiar buenas prácticas y experiencias, tanto con respecto a situaciones nacionales o regionales concretas como a cuestiones de alcance mundial, y de examinar si los mecanismos de distribución de la carga y la responsabilidad siguen siendo eficaces. El balance que se lleve a cabo en los foros se basará en los resultados del proceso coordinado por el ACNUR para medir las repercusiones que tiene dar acogida, protección y asistencia a los refugiados (párr. 48) y en un mecanismo para hacer un seguimiento de las promesas de contribución y las contribuciones y medir los efectos del pacto mundial, establecido por el ACNUR en estrecha consulta con los Estados y otras partes interesadas pertinentes.

104. Entre foros se celebrarán reuniones de funcionarios de alto nivel sobre el pacto mundial, que se organizarán en coordinación con el Diálogo del Alto Comisionado sobre Problemas de Protección. Dichas reuniones estarán abiertas a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a las partes interesadas pertinentes y permitirán efectuar un “examen de mitad de período” de los avances conseguidos, facilitarán la realización periódica de un balance y contribuirán a mantener el impulso. La primera reunión de funcionarios de alto nivel tendrá lugar en 2021.

105. En el informe anual a la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados proporcionará información actualizada acerca de los avances logrados en la consecución de los objetivos del pacto mundial.

⁵¹ Véanse también los ámbitos en que se podría prestar apoyo, indicados en el párrafo 99.

106. Los Estados y las partes interesadas pertinentes facilitarán la participación real de los refugiados, especialmente las mujeres, las personas con discapacidad y los jóvenes, en el Foro Mundial sobre los Refugiados, y velarán por que se tengan en cuenta sus opiniones sobre los progresos realizados. Una plataforma digital desarrollada por el ACNUR y accesible a todos permitirá el intercambio de buenas prácticas, especialmente en materia de edad, género, discapacidad y diversidad, por lo que respecta a la aplicación de los diferentes elementos del pacto mundial.

107. El pacto mundial tiene potencial para movilizar a todas las partes interesadas pertinentes para impulsar un programa común y conseguir resultados colectivos. Juntos podemos alcanzar logros que transformarán la vida de los refugiados y de las comunidades de acogida.

Informe del Secretario General de Naciones Unidas. Conseguir que la migración funcione para todos

Report of the United Nations Secretary-General. To make migration work for all

NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL*

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL

Resumen

El presente informe se ha preparado con arreglo a la resolución 71/280 de la Asamblea General, en la que esta solicitó al Secretario General que presentara un informe como aportación al borrador preliminar del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular y las negociaciones intergubernamentales conexas. Se recibieron comunicaciones escritas de Estados, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales en respuesta a una nota verbal que la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Migración Internacional envió el 21 de julio de 2017 en nombre del Secretario General a fin de solicitar información.

El informe se centra en el objetivo de conseguir que la migración funcione para todos, en relación con lo cual hace hincapié en los vínculos de la migración con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En el informe se destacan: a) las opciones de que disponen los Estados Miembros para ayudar a los migrantes a hacer realidad su potencial económico y social; b) las medidas dirigidas a promover una migración regular; y c) políticas que atiendan las legítimas preocupaciones de seguridad de los Estados Miembros en relación con la migración irregular. También se estudian los problemas concretos derivados de los grandes desplazamientos mixtos de migrantes y refugiados.

En el informe se presentan sugerencias dirigidas a que los Estados Miembros configuren un pacto mundial orientado a la acción que se ocupe de los diversos aspectos de la migración, desde el plano subnacional al mundial, e incluya una estrategia específica para responder a los grandes desplazamientos de migrantes. El Secretario General también expone planes pensados para mantener consultas intensas dentro del sistema de las Naciones Unidas, a fin de determinar la manera en que la Organización puede adaptarse para mejorar su apoyo al pacto mundial, y presenta propuestas de seguimiento del pacto por parte de los Estados Miembros.

* A/72/643. Distr. general. 12 de diciembre de 2017.

I. INTRODUCCIÓN

A. La migración y la urgencia de la cooperación internacional

1. La gestión de la migración es uno de los factores que, en el momento actual, ponen a prueba con mayor urgencia y repercusión la cooperación internacional. La migración es motor del crecimiento económico, la innovación y el desarrollo sostenible. Permite cada año a millones de personas buscar nuevas oportunidades, lo cual crea y estrecha los lazos que unen a países y sociedades. No obstante, también es fuente de divisiones dentro de los Estados y sociedades y entre ellos, algo que a menudo expone a los migrantes a malos tratos y explotación. Los últimos años los grandes desplazamientos de personas desesperadas, tanto migrantes como refugiados, han ensombrecido los beneficios generales de la migración. Ha llegado el momento de invertir esas tendencias y comprometerse de nuevo a proteger las vidas y los derechos de todos los migrantes consiguiendo que la migración funcione para todos.

2. La redacción del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular que se aprobará en 2018 ofrece a los Estados Miembros una oportunidad de afianzar los beneficios de la migración y ejercer control sobre los problemas que crea. Los Estados Miembros han asumido numerosos compromisos en la materia en un amplio corpus de derecho internacional, en particular en los instrumentos y normas básicos de derechos humanos y en múltiples declaraciones y acuerdos recientes¹. Sin embargo, ocurre con excesiva frecuencia que la aplicación de las políticas no está a la altura de las ambiciones de los Estados Miembros. El pacto mundial ofrece una oportunidad de salvar esta brecha.

3. Ya ha pasado el momento de deliberar sobre la necesidad de cooperar en este ámbito. La migración es una realidad mundial que va en aumento. El número de migrantes internacionales se estima en 258 millones². La mayoría de ellos pasan de un país a otro de manera segura, ordenada y regular. Las Naciones Unidas calculan que el número total de migrantes internacionales ha aumentado un 49% desde 2000, proporción que supera la del crecimiento demográfico mundial, cifrada en el 23%³. Como consecuencia de ello, la proporción de migrantes en la población mundial ha pasado del 2,8% al 3,4%³. Es probable que las tendencias demográficas, combinadas con otros factores como las repercusiones del cambio climático, contribuyan a que la migración siga aumentando.

¹ Véase el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos sobre el compendio de principios, buenas prácticas y políticas sobre una migración segura, ordenada y regular de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos (A/HRC/36/42); véanse también el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo de 2013; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030; la Nueva Agenda Urbana; la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes; y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

² Sobre la base de la definición establecida por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, según la cual hay 25,9 millones de refugiados y personas en busca de asilo que representan el 10,1% del total de migrantes internacionales. Véase División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision* (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017). Todavía no se ha acordado una definición de migrante internacional. Sin embargo, en ningún caso se tiene datos completos sobre el número de migrantes. Las Naciones Unidas manejan datos estadísticos proporcionados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. De no indicarse otra cosa, en el presente informe se hace referencia a esos datos. Aparecen ejemplos de definiciones discordantes en División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *Recomendaciones sobre Estadísticas de las Migraciones Internacionales, Revisión 1*, Informes estadísticos, serie M, núm. 58/Rev.1 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.98.XVII.14), pág. 9; Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Los términos clave de migración* (<https://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migracion>); y Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Programa sobre la migración equitativa* (<http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/fair-migration-agenda/lang-es/index.htm>).

³ División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision* (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017).

4. A partir de la fase de consulta del proceso conducente al pacto mundial y de las aportaciones presentadas por Estados Miembros, elementos del sistema de las Naciones Unidas y una amplia gama de interesados, creo que, al prepararse para aprobar el pacto mundial, los Estados Miembros deberían tener presentes las cuatro consideraciones fundamentales siguientes:

- a) El reto básico al que nos enfrentamos radica en potenciar al máximo los beneficios de la migración en lugar de obsesionarnos con reducir los riesgos al mínimo: tenemos numerosas pruebas claras de que, a pesar de los numerosos problemas reales, la migración beneficia tanto a los migrantes como a las comunidades de acogida en los planos económico y social; nuestra tarea predominante va dirigida a ampliar las oportunidades que la migración nos ofrece a todos;
- b) Debemos fortalecer el estado de derecho en todos los ámbitos: los migrantes deben respetar la necesidad de ajustarse a las vías legales y pasar de un país a otro de manera ordenada, pero para que ello sea posible los Gobiernos han de abrir a la migración regular rutas consonantes con la realidad de la oferta y la demanda de mano de obra; a la vez, siempre debemos mantener nuestro compromiso con el derecho internacional y los derechos humanos;
- c) Asuntos de seguridad: los Estados y el público tienen motivos legítimos para exigir seguridad en las fronteras y capacidad para determinar quién entra y permanece en su territorio, pero las políticas contraproducentes dirigidas a restringir la migración merman el poder de los Estados de atender estas prioridades y elevan la vulnerabilidad de los migrantes. Me preocupa que en años recientes esas políticas hayan pasado a ser algo habitual. Necesitamos un concepto de seguridad que fomente a la vez la seguridad de los Estados, el público y los migrantes;
- d) La migración nunca debería ser un acto desesperado: funciona para todos cuando quienes se desplazan adoptan de forma fundamentada y voluntaria la decisión de viajar al extranjero por medios legales, pero los últimos años hemos asistido a demasiados desplazamientos de un gran número de migrantes en reacción a presiones insostenibles sufridas en sus países de origen. Hemos de emplear todos los instrumentos políticos, de desarrollo y de gobernanza que tenemos a nuestro alcance para prevenir y mitigar las fuerzas humanas y naturales que impulsan ese tipo de desplazamiento de personas a gran escala, pero también hemos de reconocer que estamos obligados a ocuparnos de quienes migran a la desesperada.

5. En vista de estas cuatro consideraciones, los Estados Miembros deben actuar de consuno para proteger los derechos humanos de los migrantes y ampliar las vías de migración segura, ordenada y regular sin dejar de salvaguardar sus fronteras, su legislación y el interés de su sociedad. Corresponde a las autoridades nacionales determinar respuestas eficaces a la migración, pero ningún Estado puede ocuparse de la cuestión por sí mismo. Cada Gobierno puede establecer las condiciones del acceso a su territorio y del tratamiento de los migrantes una vez franqueadas sus fronteras, con sujeción a las obligaciones jurídicas internacionales, pero ninguno puede imponerse unilateralmente sobre los factores económicos, demográficos, ambientales y de otro tipo que determinan la migración y seguirán determinándola, incluso de maneras que todavía no podemos prever. Como se señala en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (véase la resolución 71/1 de la Asamblea General), la migración exige enfoques y soluciones mundiales.

6. En los Objetivos de Desarrollo Sostenible que forman parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (véase la resolución 70/1 de la Asamblea General) se reconoce la importancia de la migración para reducir la desigualdad dentro de los Estados y entre ellos. Además de hacer frente a las disparidades económicas y sociales, la migración va ligada a nuestra voluntad de

igualdad de género. A menudo se da por supuesto que la inmensa mayoría de los migrantes son hombres, pero el 48% de ellos son mujeres provistas de capacidad de acción por derecho propio³. Insto a los Estados Miembros a que velen por que en el pacto mundial se reconozca la contribución de las mujeres migrantes y se dé plena cuenta de su papel, sus necesidades y su vulnerabilidad.

B. Estructura del informe

7. El presente informe se divide en cinco secciones principales: en la sección II presento algunas observaciones sobre la necesidad de mantener un debate respetuoso y realista sobre la migración frente a los numerosos discursos inexactos sobre sus consecuencias; la sección III está dedicada a las principales tareas que concurren a que la migración funcione para todos, entre ellas ayudar a los migrantes a hacer realidad su potencial económico y social, promover la migración regular y atender las legítimas preocupaciones de seguridad de los Estados Miembros en relación con la migración irregular; en la sección IV se estudian los problemas concretos en materia de políticas que se derivan de los grandes desplazamientos mixtos de migrantes y refugiados.

8. En la sección V del informe se examina la aplicación del pacto mundial, así como los tipos de compromisos que podrían asumir los Estados Miembros en el pacto, y se expone una posible estrategia de respuesta a los grandes desplazamientos de migrantes que los Estados Miembros podrían adoptar como parte integrante del pacto mundial y complemento del pacto mundial sobre los refugiados, que también se aprobará en 2018. En la sección VI presento los planes de emprender en 2018 consultas intensas dirigidas a que el sistema de las Naciones Unidas, incluida la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se prepare para prestar apoyo efectivo a los Estados Miembros en la esfera de la migración en lo que hace a las mejoras de la supervisión intergubernamental de la migración, y propongo sugerencias iniciales de mecanismos de asistencia a los Estados Miembros para el seguimiento tras la aprobación del pacto mundial.

II. NECESIDAD DE MANTENER UN DEBATE RESPETUOSO Y REALISTA SOBRE LA MIGRACIÓN

9. Antes de pasar al examen de las cuestiones de política, es necesario presentar una serie de observaciones básicas sobre la importancia de los debates respetuosos y realistas en torno a la migración. Debemos reconocer con pesar que los discursos políticos xenófobos sobre la migración están hoy a la orden del día. No debemos permitir que ello distorsione nuestra agenda. Celebro la Declaración de Nueva York aprobada por los Estados Miembros, en particular en la medida en que se ocupa de la cuestión desde una óptica positiva. Los avances en la solución de los problemas reales que van aparejados a la migración radican en parte en la desarticulación de las tergiversaciones alarmistas relativas a sus efectos. Los dirigentes políticos han de asumir la responsabilidad de replantear los discursos nacionales en la materia, así como emprender reformas en las políticas.

10. En este contexto, debemos analizar con realismo cómo tiene lugar la migración y cómo funcionan las políticas en la materia. Resulta atractivo, por ejemplo, hacer una diferencia binaria entre migrantes regulares e irregulares. Sin embargo, los migrantes regulares comprenden desde personas que tienen visados de trabajo o de estudios para estancias cortas hasta residentes permanentes de países extranjeros y personas que adquieren una nueva ciudadanía. Asimismo, la migración irregular presenta un amplio espectro que va de la permanencia en un país tras el vencimiento de un visado a los esfuerzos deliberados por eludir los controles fronterizos. Igualmente, las posibles respuestas a los migrantes irregulares se presentan en un abanico que va de las devoluciones a sistemas de visados temporales pasando por la creación de mecanismos para obtener la ciudadanía. No hay una respuesta única, al igual que no hay un único problema pendiente de solución. Los Estados Miembros deben aplicar flexiblemente este espectro de opciones frente a las situaciones concretas que encuentren.

11. Debemos fomentar un mayor realismo en los debates de política partiendo de mejores datos sobre migración. Durante la fase de consulta del proceso conducente al pacto mundial los Estados Miembros han observado a menudo la necesidad de disponer de datos mejores, en particular de información sobre los migrantes y sus efectos en las comunidades de acogida, para contribuir a la elaboración de políticas. El pacto mundial debe generar impulso para reunir ese tipo de datos, proceso en el que, a mi parecer, el sistema de las Naciones Unidas puede desempeñar un papel central.

12. Sin embargo, los datos no pueden dar cuenta plenamente de lo que está en juego en los actuales debates sobre la migración. Aunque la migración es un fenómeno universal, los distintos Estados e integrantes de la sociedad tienen perspectivas diversas en cuanto a sus beneficios y costos. Para algunos, se trata en lo esencial de una cuestión económica. Para otros, es una cuestión de identidad y seguridad. La gestión de la migración consta de tareas que van de los contactos con comunidades establecidas de trabajadores extranjeros a la gestión de grandes desplazamientos mixtos de refugiados y migrantes en situaciones de vulnerabilidad. Los Estados Miembros deben respetar mutuamente las prioridades y dificultades concretas de cada uno y dar al respecto una respuesta adecuada.

13. También debemos mostrar respeto ante las comunidades que temen que con la migración salen perdiendo. Aunque se tienen pruebas sólidas de que los migrantes reportan beneficios considerables tanto a los países que los acogen como a sus países de origen, no podemos pasar por alto las impresiones y preocupaciones de los ciudadanos. Las comunidades arrasadas por la desigualdad y las privaciones económicas echan con frecuencia la culpa de sus problemas a la migración. Aunque hace falta explicar por qué es erróneo pensar así, es fundamental tener en cuenta las vulnerabilidades y temores subyacentes de todos los ciudadanos para conseguir que la migración funcione para todos.

14. En este contexto, también debemos ser conscientes de la amplia gama de partes interesadas que influyen en los procesos migratorios junto con los Estados Miembros. Al respecto cabe mencionar las autoridades subnacionales, en particular las administraciones de las grandes ciudades que acogen a un gran número de migrantes, y las empresas, los sindicatos y los agentes de la sociedad civil. Estos interesados toman parte directamente en la incorporación de los migrantes en nuestras economías y sociedades y, con frecuencia, representan la fuente más original y ambiciosa de ideas e iniciativas nuevas para gestionar la migración.

15. En el marco de este debate también debe escucharse la voz de los propios migrantes. Algunos de ellos son líderes en ámbitos diversos que van de las finanzas a las artes y el mundo académico, tanto hombres como mujeres capaces de articular e impulsar políticas innovadoras. También tenemos la obligación de prestar atención respetuosa a las necesidades de los migrantes más pobres y vulnerables. Por su propia naturaleza, el presente informe se centra en las opciones que tienen los Estados Miembros y el sistema de las Naciones Unidas, pero las conversaciones constructivas en torno a la migración deben dar cabida a todos los agentes en liza, incluidos, por definición, los migrantes.

16. En particular, soy consciente de que la migración puede ofrecer oportunidades especialmente importantes a las mujeres, aunque las mujeres migrantes encuentran dificultades considerables y específicas. A lo largo del informe volveré a señalar puntos de contacto entre la migración y la igualdad de género, pero está claro que la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, al igual que la protección de sus derechos, han de ser principios básicos de todas las políticas de las Naciones Unidas. Exhorto a los Estados Miembros a que velen por que en el pacto mundial se reconozcan las contribuciones y el liderazgo de las mujeres migrantes.

17. Los niños migrantes también son merecedores de especial atención. Una gran cantidad de ellos que sufren violencia, malos tratos y explotación están reclusos en centros de detención

y se ven privados de enseñanza. Los que han quedado separados de sus familias se ven defraudados con frecuencia por sistemas de tutela débiles y por la falta de otras opciones de protección. Puede que las autoridades actúen con lentitud a la hora de determinar su condición o su interés superior, y a veces ni siquiera actúan en ese sentido. Insto a los Estados Miembros a que examinen las políticas y las prácticas que ponen en peligro a los niños migrantes como una de las prioridades del pacto mundial.

18. Una última manera de promover deliberaciones más respetuosas sobre la migración consiste en evitar un lenguaje deshumanizador. Las alusiones peyorativas a los “inmigrante ilegales” son obstáculos a un examen razonado de los motivos y necesidades de las personas. Incluso los análisis objetivos recurren a terminología que, aun pretendiendo ser neutral, adolece de respeto. Los estadísticos emplean expresiones como “poblaciones” y “flujos” para referirse al número de migrantes en un país y a quienes se están desplazando, por ejemplo, sin intención de que estas expresiones tengan connotaciones negativas. Sin embargo, cuando hacemos uso de estas palabras en el discurso público corremos el riesgo de reducir a seres humanos a datos puntuales sin más. Debemos aspirar a hablar de los migrantes con expresiones que respeten su dignidad y sus derechos, al igual que debemos respetar las necesidades y opiniones de las comunidades afectadas por la migración.

III. POTENCIAR AL MÁXIMO LOS BENEFICIOS DE LA MIGRACIÓN PARA TODOS

19. En contraste con los discursos y estereotipos negativos habituales en las deliberaciones sobre la migración, el pacto mundial debe exponer una agenda positiva que ponga de relieve los beneficios de la migración para todos. Haciéndome eco de las tres primeras consideraciones fundamentales de las cuatro señaladas antes (véase el párr. 4 a) a d)), creo que esa agenda debería centrarse en ayudar a los migrantes a hacer realidad su potencial económico y social, promover la migración regular y atender las preocupaciones válidas en materia de seguridad de los Estados Miembros en relación con la migración irregular.

A. Permitir a los migrantes hacer realidad su potencial

20. El pacto mundial será decisivo para atender al llamamiento que figura en el décimo Objetivo de Desarrollo Sostenible a efectos de facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante “políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” en el marco del empeño general de reducir la desigualdad dentro de los Estados y entre ellos⁴. Los migrantes hacen contribuciones positivas a los países de acogida y a sus países de origen. Desde un punto de vista financiero, la contribución de los migrantes, incluidos los irregulares, se plasma en el pago de impuesto y la inyección de cerca del 85% de sus ingresos en las economías de las sociedades que los acogen⁵. El 15% restante se envía a las comunidades de origen en forma de remesas. Se estima que en 2017 se transfirieron mundialmente remesas por un valor estimado en 596.000 millones de dólares, de los cuales 450.000 dólares tuvieron como destino países en desarrollo⁶. Las remesas representan en conjunto una suma tres veces superior al total de la asistencia oficial para el desarrollo. Según estudios empíricos, los

⁴ En el Objetivo 10 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se hace un llamamiento para reducir la desigualdad dentro de los países y entre ellos facilitando “la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”.

⁵ Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), *Sending Money Home: Contributing to the SDGs, One Family at a Time*, junio de 2017.

⁶ Banco Mundial, Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo, “Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook”, Migration and Development Brief 28, octubre de 2017, Banco Mundial, Washington D.C. (<http://www.knomad.org/sites/default/files/2017-12/Migration%20and%20Development%20Report%202012-14-17%20web.pdf>).

migrantes suelen aceptar trabajos que la mano de obra local no desea, algo que impulsa la actividad económica y crea más puestos de trabajo⁷. Los migrantes, que tienen más probabilidades de estar en edad de trabajar que la población general⁸, suelen tributar una suma mayor al costo de los servicios que les prestan a cambio los Estados de acogida⁹.

21. Los migrantes ofrecen conocimientos especializados y poder de emprendimiento que benefician a las sociedades que los acogen, y la migración va ligada a mejoras en las aptitudes y la educación en los países de origen. Los migrantes y los repatriados dan a conocer sus ideas e inspiran a otros a elevar sus ambiciones económicas¹⁰. Las comunidades de la diáspora pueden tender puentes entre Estados mediante filantropía, inversiones e innovaciones en sus países de origen.

22. Los beneficios de la migración no son obligatoriamente homogéneos. En contra de lo que se dice muchas veces, la presencia de migrantes no tiene un efecto negativo a largo plazo en los salarios de otros trabajadores de sus países de acogida. Sin embargo, cuando una gran cantidad de migrantes accede rápidamente a un mercado de trabajo puede que, a corto plazo, ello tenga consecuencias desestabilizadoras en los puestos de trabajo y los salarios¹¹. Las políticas nacionales de migración deben tener en cuenta las necesidades de las comunidades locales y las fuerzas de trabajo.

23. Los principales obstáculos a la máxima contribución económica y social posible por parte de los migrantes son las restricciones o la ineficacia de las políticas y leyes sobre trabajo y las costumbres por las que se rige el empleo. Cuando la gobernanza de la migración laboral es deficiente, puede que resulte difícil a los migrantes encontrar trabajo decente. Los migrantes que perciben salarios bajos suelen padecer condiciones laborales peligrosas, explotación contractual y violaciones de sus derechos laborales y de otro tipo.

24. En algunos casos los migrantes se ven atrapados en programas de empleo sujetos al patrocinio de un único empleador o tienen que cargar con costos de contratación desorbitados, como las comisiones que pagan a un contratador o agentes, los gastos del transporte y las tasas de visado y pasaporte, lo cual puede desembocar en trabajo asimilable a una forma de esclavitud contemporánea.

25. Cuando las leyes en materia de inmigración y trabajo limitan las opciones de acceso a un trabajo decente regular, es alto el riesgo de que los migrantes se vean obligados a vivir y trabajar en condiciones irregulares pasando a formar parte de la economía informal. Con ello se ven más expuestos a la explotación y a violaciones de sus derechos, siendo escasas o nulas las posibilidades de reparación. Según las últimas estimaciones, el 23% de los 24,9 millones de personas sometidas a trabajo forzoso en todo el planeta son migrantes internacionales, si bien apenas constituyen una proporción de la población mundial estimada en un 3,4%¹².

26. Todo tipo de trabajadores migrantes se ven con frecuencia excluidos hasta de la cobertura básica que ofrecen los instrumentos y planes de protección social. Muchos migrantes realizan

⁷ Constant, A.F., "Do migrants take the jobs of native workers?", IZA World of Labor, mayo de 2014.

⁸ División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, "Trends in international migration", diciembre de 2015, núm. 2015/4 (<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20154.pdf>).

⁹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2013, International Migration Outlook 2013 (http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013_migr_outlook-2013-en).

¹⁰ Zovanga L. Kone, Çağlar Özden, "Brain Drain, Gain, and Circulation", Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo, Documento de trabajo 19, marzo de 2017 (https://www.knomad.org/sites/default/files/2017-04/KNOMAD%20WP19_Brain%20Drain%20gain%20and%20circulation.pdf).

¹¹ McKinsey Global Institute, "People on the move: Global migration's impact and opportunity", diciembre de 2016.

¹² Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2017.

aportaciones a los programas de seguridad social, pero no reciben las correspondientes prestaciones a causa de restricciones nacionales y a veces no pueden acceder a las prestaciones cuando vuelven a su lugar de origen. Los obstáculos financieros y prácticos también encarecen excesivamente el envío de remesas, especialmente en el caso de los migrantes más pobres. Con ello, los trabajadores migrantes pierden enormes sumas de dinero que de otro modo podrían haber remitido a sus familias y comunidades.

27. Entretanto, puede que resulte difícil a los países de los que emigra un gran número de trabajadores calificados colmar las lagunas resultantes en sus propios mercado de trabajo, aunque en algunos estudios académicos se llega a la conclusión de que el daño global de la “fuga de cerebros” es menor de lo que se suele pensar¹⁰. Las remesas, las transferencias de aptitudes e ideas, la creación de redes y la apertura de mercados de exportación tienden a pesar más que la pérdida temporal de trabajadores. No obstante, los Estados Miembros deben estudiar maneras de potenciar al máximo este “rescate de cerebros”. Es prometedora la idea de crear alianzas para el fomento de aptitudes en virtud de las cuales los Gobiernos o empleadores de un país podrían financiar la capacitación de personas en otro para colmar lagunas concretas de sus mercados de trabajo (por ejemplo, en el ámbito de la enfermería)¹³. De ese modo no solo se prepararía a los migrantes para cosechar éxito, sino que sus países de origen también percibirían beneficios financieros y en relación con las aptitudes. También se crearía un marco para la “circulación de cerebros” en la medida en que quienes recibieran capacitación acabarían volviendo a su lugar de origen para transmitir sus conocimientos especializados.

28. Las mujeres migrantes aportan contribuciones considerables a los países de origen y de destino. La participación de mujeres migrantes en la fuerza de trabajo es del 67% (muy superior a la media mundial de participación de mujeres, del 51%), aunque es habitual que las opciones de empleo de las que disponen las mujeres migrantes sean más limitadas que las de los hombres¹⁴. Las mujeres migrantes suelen remitir a su lugar de origen un porcentaje de sus ingresos superior al que envían los hombres¹⁵. No obstante, algunas sociedades ponen obstáculos considerables a que las mujeres viajen al extranjero en busca de oportunidades, y es frecuente que las mujeres migrantes sufran discriminación cuando se encuentran en el extranjero. Ello va de obstáculos técnicos, como regímenes de visado de trabajo que no les permiten tomarse licencias de maternidad, a violencia sexual y por razón de género.

29. La migración suele venir de la mano de la urbanización rápida a medida que, al crecer, las ciudades necesitan más trabajadores. Al igual que la mayor parte de la población mundial vive actualmente en ciudades, la mayoría de los migrantes también reside en zonas urbanas¹⁶. Muchas autoridades y comunidades urbanas han estado a la vanguardia de la integración de los migrantes. No obstante, cuando la urbanización, al no estar sujeta a controles, sobrecarga los servicios y alimenta las tensiones sociales, los migrantes se ven sumidos en tales insuficiencias junto con los integrantes de otros sectores de la población que padecen inseguridad.

30. Si los beneficios económicos y sociales de la migración están claros, también lo están los recurrentes estorbos a su plasmación. Es preciso ser conscientes de que las autoridades nacionales

¹³ Michael A. Clemens, “Global Skill Partnerships: a proposal for technical training in a mobile world”, IZA Journal of Labor Policy, enero de 2015 (<https://link.springer.com/article/10.1186%2Fs40173-014-0028-z>).

¹⁴ OIT, *Global estimates on migrant workers: results and methodology*, Oficina Internacional del Trabajo, 2015.

¹⁵ Véase Anjali Fleury, “Understanding Women and Migration: A Literature Review”, Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo, Documento de trabajo 8 (<http://atina.org.rs/sites/default/files/KNOMAD%20Understaning%20Women%20and%20Migration.pdf>).

¹⁶ Véanse, por ejemplo, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Informe sobre las migraciones en el mundo 2015: Las migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad* (<https://www.iom.int/es/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2015>), y el informe del Diálogo Internacional sobre la Migración: Conferencia sobre los Migrantes y las Ciudades, Ginebra, octubre de 2015 (https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/IDM/2016_IDM/RB-25-CMC-Report-10May2016.pdf).

y subnacionales tienen la facultad de disipar o mitigar estos estorbos mediante las opciones de políticas que adopten. Cuando los Estados Miembros adoptan enfoques “pangubernamentales” ante la migración, como una determinación clara de las necesidades concretas del mercado de trabajo en relación con los trabajadores extranjeros, la reducción de los costos de contratación y políticas jurídicas y administrativas para integrar a los migrantes, salen beneficiados los migrantes y las comunidades de acogida. Esos enfoques deben adoptarse en consulta con el sector privado, los sindicatos y otros interlocutores sociales para amplificar al máximo sus efectos económicos y el apoyo público. Si los Gobiernos cooperan de forma más eficaz en la atención de las necesidades de mano de obra y la reducción de los costos de las remesas, los beneficios pueden percibirse más allá de las fronteras. El pacto mundial ofrece a los Estados Miembros la oportunidad de establecer enfoques prácticos orientados a ampliar al máximo el potencial positivo de la migración y, cuando es posible, solicitar y ofrecer la asistencia técnica, los recursos y las asociaciones que hacen falta para su aplicación.

31. A la vez que se afirma el vínculo entre la migración y el desarrollo, hace falta poner en tela de juicio la idea de que los Estados de ingresos altos pueden reducir la migración procedente de los Estados de ingresos bajos solo con aumentar la asistencia para el desarrollo. A ello subyace el supuesto de que, a medida que los Estados ganan en riqueza, disminuye el número de ciudadanos obligados a buscar oportunidades en el extranjero. Según estudios recientes, la relación entre las corrientes de ayuda y la migración no es tan directa ni lineal¹⁷. El desarrollo internacional es un bien por derecho propio, y la migración forma parte integrante del desarrollo sostenible a escala mundial.

B. Promoción de la migración regular

32. Decenas de millones de migrantes actuales de todo el mundo han entrado en un país extranjero sin la debida autorización o, habiendo entrado legalmente, permanecen o trabajan en él sin la autorización ni los documentos necesarios de conformidad con la reglamentación laboral o en materia de inmigración¹⁸. Algunas de sus infracciones (como prolongar brevemente su estancia en el país tras el vencimiento de un visado) son relativamente secundarias, pero otros migrantes irregulares desafían las leyes y las autoridades de los Estados, por ejemplo utilizando documentos falsificados o eludiendo de otro modo los requisitos para la entrada legal. Ello perjudica por igual a los Estados y a los migrantes. Recae en los Estados la responsabilidad de controlar el acceso a su territorio. Como consecuencia de su condición, los migrantes irregulares encuentran dificultades que no están preparados para resolver.

33. Estas cuestiones han generado tensiones internacionales cuando algunos países de origen de migrantes irregulares se han negado a cooperar en las labores de repatriación emprendidas por países de destino. Estas controversias suscitadas por las devoluciones pueden exponer efectivamente a los migrantes al riesgo de apatridia, y la pérdida de confianza entre Estados Miembros es un obstáculo a las iniciativas orientadas a encontrar soluciones mundiales a los problemas de la migración.

34. La potenciación al máximo de los beneficios de la migración será una meta de logro difícil sin un enfoque constructivo en materia de migración irregular. La incidencia de la migración irregular es mayor en los países en los que existe una demanda de mano de obra que los trabajadores internos no pueden atender, pese a lo cual son insuficientes las vías legales de que disponen los trabajadores extranjeros para atender la demanda. La pobreza o la falta de trabajo en el lugar de origen también empujan a las personas a aventurarse a la migración irregular, aunque, como he señalado, puede que tengan que trabajar en condiciones precarias en la economía informal.

¹⁷ Véase, por ejemplo, Michael A. Clemens, “Does Development Reduce Migration?” IZA Discussion Paper núm. 8592 (<http://ftp.iza.org/dp8592.pdf>).

¹⁸ Joseph Chamie, “Understanding Unauthorized Migration”, Inter Press Service, Nueva York, 15 de noviembre de 2016.

35. Los últimos años se ha agudizado el problema de la migración irregular a raíz de los grandes desplazamientos de personas en distintas partes del mundo. Volveré a ocuparme de este fenómeno más abajo en la sección IV, pues plantea problemas precisos en el ámbito de las políticas. No obstante, los Estados Miembros también deber plantar cara al problema más amplio de la migración irregular.

36. En un plano estratégico y a largo plazo, los Estados Miembros deben esforzarse colectivamente por ampliar y consolidar las vías de la migración regular en función de las necesidades reales de los mercados de trabajo, lo cual comprende prever las futuras tendencias demográficas y la futura demanda de mano de obra. De forma más inmediata y en un plano local, los Estados Miembros y las autoridades subnacionales han de adoptar medidas pragmáticas, como iniciativas de regularización, ante la presencia de migrantes irregulares en sus sociedades.

37. La justificación general para promover la migración regular es sencilla. Si los Estados Miembros abren vías más diversas y accesibles a la migración regular en todos los niveles de cualificación que atiendan la demanda de unos mercados de trabajo gestionados debidamente, en combinación con la cooperación entre Estados orientada a poner en relación la oferta y la demanda de trabajadores extranjeros, disminuirá el número de cruces irregulares de las fronteras, de migrantes que trabajan al margen de la ley y de malos tratos sufridos por migrantes irregulares. Este proceso permitiría a los migrantes hacer realidad su potencial, ayudaría a los Estados Miembros a controlar las actividades de la economía informal en las que toman parte inmigrantes y permitiría a los Gobiernos ganarse la confianza del público en su capacidad de gestionar las fronteras. En el plano interestatal la cooperación mejorará si: a) los países de destino de migrantes armonizan los requisitos para su entrada legal; y b) los países de origen facilitan recíprocamente las devoluciones.

38. Además de vincular la migración regular con las necesidades del mercado de trabajo, los Estados Miembros deben valorar la necesidad de vías legales con fines de formación de familias y reunificación familiar. En muchos países gran parte de la migración regular se debe a la reunificación familiar, que es un medio positivo de respetar el derecho a la vida familiar y promover la integración social. Las restricciones al respecto generarán un mayor volumen de migración irregular, lo cual tendrá consecuencias perjudiciales para todos los miembros de una familia.

39. Aunque creo que los Estados Miembros deben afanarse por ampliar las vías legales en calidad de política acertada y como cuestión de principio, las autoridades nacionales y subnacionales han de plantearse opciones pragmáticas y basadas en derechos para ocuparse de los migrantes irregulares presentes en su territorio. Aunque se tiene la opción del regreso voluntario o incluso de la devolución forzada, estas posibilidades a menudo no serán convenientes o ni siquiera viables. Me preocupa que, en un momento en que muchos países aplican medidas de gestión de sus fronteras cada vez más restrictivas y pueden considerar que las devoluciones tienen un efecto disuasorio en la migración irregular, las autoridades se arriesguen a incumplir sus obligaciones básicas en materia de derechos humanos. Las devoluciones resultan costosas, difíciles de conducir con eficacia y problemáticas si se desea realizarlas a escala de conformidad con el derecho de los derechos humanos. No está claro que las devoluciones tengan el efecto disuasorio que se les supone. Los datos limitados sobre la eficacia de los programas de devolución dan a entender que, si estos no se combinan con programas sólidos de reintegración y mientras persistan las causas últimas de la migración irregular, los migrantes, entre ellos los que ya han sido devueltos, seguirán emprendiendo viajes peligrosos¹⁹.

40. Especialmente cuando los migrantes irregulares llevan tiempo asentados en un país y, excepto en lo que respecta a su condición migratoria, respetan la ley, las vías alternativas son inmensamente preferibles. Al respecto no existe un enfoque único. Como he señalado, hay dispo-

¹⁹ Grupo Banco Mundial, Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo, "Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook: Special Topic: Return Migration", Migration and Development Brief 28, octubre de 2017, cap. 3, pág. 15 (<http://www.knomad.org/publication/migration-and-development-brief-28>).

nible todo un espectro de opciones en relación con los migrantes irregulares, y los Estados Miembros deben decidir cuáles se ajustan mejor a sus circunstancias. Tal espectro consta, entre otras posibilidades, de a) facilitar sin discriminación el acceso a la salud, la educación, la vivienda y otros servicios, independientemente de la nacionalidad de la persona; b) emitir permisos de estancia temporal con fines de trabajo o estudio o por razones humanitarias; c) ofrecer la residencia permanente; o d) crear vías que conduzcan a la ciudadanía.

41. Esas políticas son a veces controvertidas, pero se fundamentan en políticas públicas acertadas relativas, entre otros asuntos, a la salud pública y la educación y, en última instancia, fomentan la inclusión social y el progreso del estado de derecho. Los Estados Miembros deben sopesar sus opciones de política en función de sus tradiciones jurídicas nacionales, las circunstancias de sus mercados de trabajo y otras consideraciones locales. No obstante, cierto grado de regularización será preferible prácticamente siempre a una situación en la que los migrantes irregulares sufran marginación y las autoridades no puedan dar cuenta de ellos.

C. Arreglos de seguridad basada en la cooperación en aras de una migración bien gestionada

42. Al tiempo que destacamos los beneficios de la migración, hemos de reconocer que va íntimamente ligada a la preocupación legítima de los Estados por: a) el control del acceso a su territorio; y b) la reglamentación del comportamiento dentro de sus fronteras. Todas las categorías de viajeros aceptan la necesidad de someterse a controles fronterizos y regímenes de visado en relación con su identidad y el propósito de su viaje. Aunque, en su mayor parte, este procedimiento es una formalidad administrativa, parte de él exige una participación más directa de los cuerpos de seguridad del Estado. Entendida debidamente, la seguridad consta de tres dimensiones relacionadas entre sí: seguridad del Estado, seguridad pública y seguridad humana. En lo que hace a la migración las tres dimensiones son pertinentes.

43. Sin embargo, es profundamente erróneo tratar la migración en sí como amenaza. Me preocupa la intensificación de los enfoques de seguridad reactivos y a corto plazo en el ámbito de la migración, como el establecimiento de sistemas para recluir a migrantes en países de tránsito, en la medida en que: a) son desacertados e insostenibles; b) ponen en peligro la seguridad de los migrantes; y c) corren el riesgo de resultar contraproducentes en función de su mismo planteamiento.

44. Otro síntoma de esta tendencia inquietante ha sido el mayor recurso a la detención administrativa de migrantes como medida con fines disuasorios²⁰. Es frecuente que estas medidas se apliquen sin las debidas garantías y a expensas de medidas menos coercitivas, con lo cual los migrantes, incluidos niños, se ven expuestos a prácticas arbitrarias y punitivas. Los migrantes detenidos pueden verse expuestos a hacinamiento, instalaciones sanitarias deficientes y violencia. Con frecuencia carecen de acceso a atención médica, información o asistencia jurídica. Naturalmente, me sumo a la preocupación expresada en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes con respecto a la detención de niños²¹. Aunque dure poco tiempo, tiene efectos graves y duraderos en la salud mental y el desarrollo del niño y siempre contraviene el principio del interés superior del niño²². En el caso de los adultos, aunque la detención por

²⁰ Véase A/HRC/35/25, informe del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos humanos de los migrantes en relación con una agenda 2035 para facilitar la movilidad humana.

²¹ Resolución 71/1, párr. 33, en la que los Estados Miembros, "reconociendo que, a los efectos de determinar la situación migratoria, la detención raras veces o nunca redundan en el interés superior del niño", declararon que la utilizarían "únicamente como medida de último recurso, en el entorno menos restrictivo, durante el periodo más breve posible, en condiciones que respeten los derechos humanos de cada niño y de manera que se tenga en cuenta como consideración primordial el interés superior del niño", y que trabajarían "para poner fin a esa práctica".

²² Comité de los Derechos del Niño, informe del día de debate general de 2012, "Los derechos del niño en el contexto de la migración internacional" (<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf>), párr. 78.

períodos breves durante los procedimientos de control de la inmigración a veces puede estar justificada, solo debe procederse a ella cuando sea necesaria y proporcionada a la luz de las circunstancias de cada caso.

45. De hecho, las consideraciones relativas a la seguridad del Estado y la seguridad pública no han ocupado un lugar destacado en el proceso amplio de consultas emprendido en la fase de preparación del pacto mundial. En cambio, se ha hecho hincapié en la necesidad de ayudar a los “migrantes en situaciones de vulnerabilidad”, por ejemplo los que han sufrido violencia sexual y por razón de género, malos tratos y explotación, hambre y falta de seguridad personal durante el proceso migratorio²³. Al año desaparecen miles de migrantes en tránsito. Resulta apropiado que las consultas sobre trata de personas y contrabando hayan puesto de relieve la dimensión de estas cuestiones relativa a la seguridad humana y que se haya alentado a los Estados a que se centren en la difícil situación de las víctimas e intensifiquen sus mecanismos de cooperación en pro del cumplimiento de la ley.

46. El pacto mundial deberá reforzar la cooperación internacional en los aspectos de la migración relativos a la seguridad, como los mecanismos compatibles de control de fronteras, entre ellos la estandarización de los documentos de identidad, la inteligencia compartida y las políticas conexas. En segundo lugar, la seguridad mejorará gracias a políticas que fomenten la inclusión, el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho. El recurso a políticas represivas que corroboren las sospechas infundadas depositadas en los extranjeros, como el control policial selectivo en función de la raza, la religión o el origen étnico, no contribuyen en absoluto a promover el objetivo de una migración segura y ordenada. Más bien incrementa la vulnerabilidad de todos los migrantes y envenena a la opinión pública frente a los aspectos beneficiosos de la migración, con lo cual su gestión se vuelve innecesariamente difícil.

IV. EL DESAFÍO DE LOS GRANDES DESPLAZAMIENTOS DE PERSONAS

47. Aunque, en su mayor parte, los migrantes viajan de manera segura y ordenada, una serie de grandes desplazamientos de personas en distintas partes del mundo de los que han formado parte refugiados y migrantes en situaciones vulnerables ha puesto rigurosamente a prueba nuestra capacidad colectiva de respuesta. Hemos visto migrantes en situaciones desesperadas que no reúnen las condiciones para recibir protección internacional en calidad de refugiados, pese a correr especial riesgo. Al 4 de diciembre de 2017 habían muerto en lo que iba de año 5.136 migrantes. Desde 2014 han muerto en todo el mundo 22.432 migrantes²⁴. Las mujeres migrantes que se encuentran en estas situaciones corren gran riesgo de explotación y violencia de género. Los niños, en particular los que viajan solos, corren especial riesgo. Hoy en día muchos migrantes se ven atrapados en países de tránsito que carecen de capacidad de dispensarles cuidados y se ven obligados a permanecer en centros de detención y campamentos o buscar medios ilícitos de marchar a otra parte. Mientras se encuentran en tránsito, incluso cuando están detenidos, los migrantes se ven expuestos a diversas violaciones de los derechos humanos y malos tratos, en particular a violencia física y sexual, explotación, secuestros y extorsiones. Esta situación es intolerable y puede contribuir a la inestabilidad en las zonas donde se encuentran atrapados.

48. Estos grandes desplazamientos inseguros y desordenados de migrantes plantean en el ámbito de las políticas a los Estados Miembros y al sistema de las Naciones Unidas varios problemas que se diferencian de los asociados con la mayor parte de la migración regular e irregular. Gran parte de los elementos de la respuesta operacional inmediata a los grandes desplazamientos de migrantes se asemejan a los aplicados en la respuesta a los desplazamientos de

²³ Véase la resolución 35/17 del Consejo de Derechos Humanos sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes: el pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular.

²⁴ Véase el Proyecto de Migrantes Desaparecidos (<http://missingmigrants.iom.int/>).

refugiados; precisamente porque los grandes desplazamientos recientes de personas han sido a la vez de refugiados y de migrantes, no ha sido otra la realidad sobre el terreno. Sin embargo, pese a que existe consenso en cuanto a nuestras obligaciones ante los refugiados, los migrantes en tales situaciones desesperadas carecen del correspondiente marco.

49. Celebro el llamamiento recogido en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes en pro de “principios rectores no vinculantes y directrices voluntarias, coherentes con el derecho internacional, sobre el trato de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad” y me sumo al encomio de los países que ofrecen a los migrantes que no reúnen los requisitos para ser considera dos refugiados protección temporal frente al retorno debido a las condiciones imperantes en sus países de origen²⁵. También acojo con satisfacción iniciativas como la Iniciativa Nansen sobre los desplazamientos transfronterizos provocados por desastres, por lo que se refiere al establecimiento de directrices para ayudar a quienes se ven obligados a huir de los desastres naturales, y la Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis, en lo que hace a la preparación de principios, directrices y prácticas voluntarios y no vinculantes para ayudar a los migrantes en los países que padecen conflictos o desastres naturales²⁶. El Grupo Mundial sobre Migración de las Naciones Unidas ha realizado valiosas labores en este ámbito a instancias del Consejo de Derechos Humanos²⁷, pero queda mucho por hacer para resolver la cuestión.

50. Sin aspirar a crear nuevas categorías jurídicas ni a imitar las singulares formas de protección internacional previstas en el marco para los refugiados, debemos elaborar una respuesta consonante con las necesidades de los migrantes integrantes de grandes desplazamientos de la que formen parte no solo principios y directrices, sino también medidas concretas para prestarles apoyo.

51. Tal necesidad se vuelve aún más imperiosa por los probables efectos del cambio climático en los desplazamientos de población. Todo pacto progresista sobre migración, al igual que todo pacto sobre refugiados, debe partir del hecho de que es probable que en los próximos decenios el cambio climático exacerbe las presiones económicas, ambientales y sociales que alimentan la migración. También es posible prever que otros factores podrán aumentar en años venideros el número de migrantes en situaciones vulnerables. Personas concretas o poblaciones enteras podrán verse en medio de situaciones de privación extrema, escasez de alimentos, brotes de epidemias o inestabilidad real o en ciernes, lo cual las obligará a desplazarse, a menudo sin suficientes recursos, conocimientos o planes de futuro.

52. El fortalecimiento de la resiliencia ante los riesgos climáticos y de la capacidad de soportar perturbaciones que suponen obstáculos para la seguridad y la salud humanas, los medios de vida y la seguridad alimentaria es una medida esencial para conseguir que la migración siga siendo optativa en lugar de obedecer a la necesidad. También debemos intensificar nuestra

²⁵ Véase la resolución 71/1, párr. 52, en la que los Estados Miembros se comprometieron a estudiar “la posibilidad de elaborar principios rectores no vinculantes y directrices voluntarias, coherentes con el derecho internacional, sobre el trato de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, especialmente los niños no acompañados y separados que no reúnen las condiciones para recibir protección internacional como refugiados y que tal vez necesiten asistencia”, y el párr. 53, en el que los Estados Miembros acogieron con beneplácito “la voluntad de algunos Estados de ofrecer protección temporal frente al retorno a los migrantes que no reúnen los requisitos para ser considerados refugiados y que no pueden regresar a su hogar debido a las condiciones imperantes en sus respectivos países”.

²⁶ Véase Iniciativa Nansen, “Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático” vol. I (<https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>); véase también Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis (<https://micicinitiative.iom.int>).

²⁷ Véase la resolución 35/17 del Consejo de Derechos Humanos sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes: el pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular; véase también Grupo Mundial sobre Migración, Grupo de Trabajo para los Derechos Humanos y la Igualdad entre los Géneros, “Principles and guidelines on human rights protection of migrants in vulnerable situations within large and/or mixed movements” (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/Draftsforcomments.aspx>).

voluntad colectiva de emprender medidas preventivas para abordar y evitar los factores que más adelante pueden ser causa de migración forzada. Sin embargo, al tiempo que fomentamos nuestra capacidad preventiva, debemos acordar un marco sólido de cooperación para proteger y ayudar a los migrantes que se encuentran ahora en situaciones vulnerables.

53. Puede que con el tiempo resulte viable la ampliación de las protecciones jurídicas frente a los numerosos aspectos de la migración forzada. Sin embargo, creo que de corto a medio plazo los Estados Miembros pueden cumplir su obligación de proteger a los migrantes en situaciones vulnerables mediante una estrategia en múltiples planos que a la vez dé cabida a instrumentos humanitarios y opciones de permanencia o alternativas en otros países. Como sostengo en la siguiente sección del informe, esa estrategia podría ser uno de los pilares del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular, concebido con cuidado para complementar el pacto mundial sobre los refugiados.

V. LA EDAD DE LA APLICACIÓN

54. El veredicto que suscite el pacto mundial dependerá de si consigue o no catalizar la adopción de medidas concretas por parte de los Estados Miembros, las autoridades subnacionales, los agentes no estatales y el sistema de las Naciones Unidas. Las labores rápidas, sustantivas y coordinadas orientadas a impulsar una migración segura, ordenada y regular tranquilizarán al público de todos los Estados Miembros garantizándole que juntos podemos hacernos cargo de la cuestión y no limitarnos a reaccionar ante lo que ocurre. Las medidas reales para conseguir que la migración funcione para todos reafirmarán nuestros compromisos con los derechos humanos y la dignidad frente a las tendencias a la xenofobia, al tiempo que fortalecerán la seguridad pública, humana y del Estado. La acción coordinada de los Estados Miembros ante problemas concretos generará confianza y estimulará el desarrollo de una mayor cooperación en torno a la gestión de la migración.

55. En consecuencia, el pronto cumplimiento de compromisos concretos en función de hojas de ruta definidas con claridad es esencial para poner de manifiesto una firmeza consonante con el espíritu de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. En vísperas de las negociaciones orientadas al pacto mundial, deseo presentar a los Estados Miembros una serie de sugerencias generales sobre la manera de configurar el pacto mundial, así como sugerencias más concretas en relación con la estrategia que puede adoptarse ante los grandes desplazamientos de personas.

A. Configuración del pacto mundial

56. Los anteriores acuerdos y declaraciones de las Naciones Unidas en materia de migración a menudo se han configurado en torno a compromisos generales y temáticos²⁸. Creo que la mejor manera de que el pacto mundial complemente ese enfoque consiste en estructurarlo en torno a medidas de ámbito subnacional, nacional, regional y mundial para dar cumplimiento a los compromisos y principios ya existentes.

57. En los párrafos que siguen figuran ejemplos ilustrativos de ese tipo de acción que quedan lejos de agotar todas las posibilidades. Además de estas categorías, los Estados Miembros deben asumir un compromiso independiente de promover la igualdad de género y el empoderamiento de

²⁸ El Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, de 2013; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030; la Nueva Agenda Urbana; la Agenda 2030, para el Desarrollo Sostenible; la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes; y, sobre todo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

las mujeres y niñas como elemento central del pacto mundial en consonancia con el quinto Objetivo de Desarrollo Sostenible. Es fundamental que los encargados de formular políticas que se ocupan de la migración en todos los niveles den prioridad sistemáticamente a la necesidad de trabajar teniendo en cuenta el género y que destinen suficientes recursos a las cuestiones de género.

58. El pacto mundial debe poner de manifiesto la importancia de las políticas subnacionales relativas a los migrantes. Incumbe a las autoridades locales la responsabilidad de prestar servicios cotidianos a los migrantes y las comunidades que los acogen. Las empresas y los sindicatos determinan las condiciones económicas en que los trabajadores migrantes aportan su actividad laboral. Es excelente la labor de varias ciudades, comunidades y agentes no gubernamentales con migrantes y a favor de estos en las escuelas y los lugares de trabajo y en el trascurso de su vida cotidiana. La participación comunitaria es el mejor método de prevenir la xenofobia y los discursos falsos sobre la repercusión de los migrantes. El pacto mundial debe promover y respaldar este tipo de actividades subnacionales, así como dar cuenta de las estrategias y los recursos que puedan necesitar las ciudades y las comunidades sujetas a una urbanización rápida para ofrecer apoyo a los migrantes y sus comunidades.

59. En el plano nacional, exhorto a los Estados Miembros a que preparen planes nacionales de acción detallados para promover un enfoque pangubernamental orientado a las dimensiones de la migración relacionadas con el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos. También deberán plantearse la posibilidad de incorporar la migración en las actuales estrategias nacionales y subnacionales en materia de desarrollo, salud, educación, vivienda, empleo, inclusión social y protección social en el marco de su respuesta a la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Cuando proceda, en los planes deberán indicarse las necesidades en materia de desarrollo de la capacidad y asistencia técnica. Los Estados Miembros también deberán centrar su atención en alternativas a la detención de migrantes, concretamente en la eliminación de las detenciones de niños migrantes. En vista de que el pacto mundial es un acuerdo entre Estados Miembros, su reputación se labrará a partir de compromisos nacionales definidos con precisión.

60. También insto a los Estados Miembros a que se planteen adoptar políticas para regular las prácticas de contratación transfronteriza a fin de no imponer costos insostenibles a los migrantes que buscan trabajo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ya ha declarado que las agencias de empleo privadas no deberían cobrar comisiones ni gastos de contratación a los trabajadores, incluidos los migrantes²⁹. Las políticas nacionales por las que se rige la contratación deberían estar vinculadas con acuerdos bilaterales sobre migración y con labores orientadas a armonizar los marcos regulatorios para que los migrantes no tengan que cargar con deudas calamitosas.

61. En los planos regional y subregional, los Estados deberían seguir fomentando la cooperación mediante marcos regionales para gestionar la migración. Las comisiones regionales de las Naciones Unidas, los procesos consultivos regionales y las organizaciones o agrupaciones económicas regionales, que pueden duplicar mutuamente actividades sin pretenderlo, deben elaborar planes coordinados para tratar de las cuestiones referentes a la migración partiendo de prioridades y exámenes regulares a fin de medir los avances. Entre las prioridades cabe mencionar la elaboración de acuerdos entre varios Estados sobre vías jurídicas para la migración, incluidos acuerdos en materia de libertad de circulación, acuerdos, cuando proceda, de devolución justa y digna y readmisión, la transferibilidad de las prestaciones de seguridad social y otro tipo de prestaciones, el reconocimiento efectivo de las aptitudes y las cualificaciones y las mejoras en el emparejamiento de las aptitudes.

62. Cuando los marcos regionales sean insuficientes o los problemas ligados a la migración se propaguen de una región a otra, aliento a los Estados a que se congreguen en grupos más

²⁹ OIT, *Principios generales y directrices para la contratación equitativa*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016.

pequeños en torno a iniciativas concretas para impulsar el avance inmediato en cuestiones puntuales de interés mutuo, así como a que dejen margen a la ulterior elaboración de objetivos más ambiciosos. Ya existen varios órganos interregionales que pueden servir a otros de modelo a seguir. Aliento a los Estados Miembros a que pidan a todas las entidades de las Naciones Unidas la asistencia que necesiten en sus labores colectivas³⁰. También propugno que el papel de la Organización en materia de migración en el plano regional se incorpore plenamente en el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

63. A escala mundial, el pacto mundial debe ofrecer a los Estados Miembros un marco para comprometerse con una política general dirigida a aumentar el acceso jurídico justo y razonable de los migrantes en todos los niveles de cualificación en consonancia con las necesidades del mercado de trabajo en todas partes, al tiempo que se tienen presentes otros motivos de migración, como la reunificación familiar y la educación. También deberá apoyar prácticas concretas que garanticen trabajo decente a los trabajadores migratorios y alentar iniciativas de regularización de los migrantes que se encuentran en situaciones irregulares. Asimismo, ha de reforzar la cooperación en materia de devolución y reintegración y exhortar a las Naciones Unidas a que ponga esas iniciativas en práctica. El pacto mundial puede además impulsar iniciativas a gran escala, como la estandarización universal de los documentos de identidad y mecanismos de intercambio de datos biométricos. Exhorto a los Estados Miembros a que se planteen la posibilidad de crear alianzas para el fomento de aptitudes, como las descritas antes en el párrafo 27, a modo de nuevo mecanismo innovador para distribuir los beneficios de la migración. Nuestros enfoques más específicos deberán regirse por debates mundiales sobre el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional y la prevención de crisis.

64. Un aspecto donde está clara la conveniencia de que los Estados Miembros actúen prontamente es la mejora de la cantidad y la calidad de los datos sobre migración. La Asamblea General ha pedido con frecuencia datos estadísticos fiables desglosados por sexo, edad y situación migratoria, así como indicadores comparables internacionalmente para sustentar la formulación de políticas con base empírica, llamamiento que se reitera en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible³¹. Para ello habrá que invertir en la recopilación y el análisis por parte de los Estados Miembros con arreglo a las actuales directrices mundiales sobre estadísticas de la migración, algo a lo que las Naciones Unidas pueden prestar apoyo. Los países pueden incluir en los censos demográficos cuestiones relativas a la migración, no solo con respecto al país de nacimiento o la ciudadanía, sino también por lo que se refiere a las fechas o años de llegada y los motivos del traslado. De ese modo podrían estimarse los desplazamientos recientes y los factores que dan origen a la migración.

65. La puesta en práctica del pacto mundial tendrá consecuencias financieras para los Estados Miembros. Los fondos disponibles para resolver las cuestiones ligadas a la migración han sido en ocasiones limitados, y los donantes deben contemplar con ánimo favorable las solicitudes cursadas por otros Estados Miembros e interesados pertinentes a fin de dar cumplimiento al pacto mundial. Estoy dispuesto a ayudar a los Estados Miembros al respecto³².

66. En todos los ámbitos debe congregarse a diversos interesados, entre ellos la sociedad civil, el sector privado, el mundo académico, los medios de comunicación y otros, para determinar maneras innovadoras de dar curso al pacto mundial y colaborar en su puesta en práctica.

³⁰ Destacan al respecto los procesos consultivos regionales de la OIM en materia de migración, los foros interregionales de la OIM sobre migración y la Conferencia Internacional del Trabajo.

³¹ Véanse, por ejemplo, la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo (resolución 68/4); la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (resolución 70/1); y la resolución más reciente sobre migración internacional y desarrollo (resolución 71/237).

³² Véase A/71/728, informe del Representante Especial del Secretario General sobre la Migración Internacional.

B. Estrategia relativa a los grandes desplazamientos de migrantes

67. Además de los diversos compromisos expuestos, creo que urge que los Estados Miembros determinen una estrategia referente a los grandes desplazamientos de migrantes. Entre esta tarea y la cuestión del pacto mundial sobre los refugiados hay puntos de coincidencia evidentes de los que debemos ocuparnos con cuidado. Creo que los Estados Miembros han de esbozar y respaldar sobre la base de compromisos concretos una estrategia relativa a los migrantes en situaciones vulnerables que gire en torno a tres elementos principales:

- a) Un enfoque humanitario y basado en los derechos humanos con fines de asistencia para los grandes desplazamientos de migrantes sobre la base de los mecanismos humanitarios existentes y de su fortalecimiento a fin de reducir el sufrimiento inmediato de quienes se encuentran en situaciones precarias; dicho con sencillez, salvar vidas humanas deberá ser en todo momento una prioridad no negociable;
- b) Mecanismos y recursos para que, al término de una respuesta humanitaria inmediata, la condición de los migrantes en situaciones vulnerables pueda determinarse individualmente y de forma justa y fiable sin incumplir los procesos debidos, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y el marco jurídico para los refugiados, con inclusión del principio de no devolución;
- c) Vías más fidedignas a disposición de los migrantes que no reúnan las condiciones para recibir protección internacional en calidad de refugiado pero encuentren obstáculos insuperables al regreso. Esta será la única opción en el caso de las personas a las que, sencillamente, no se pueda dejar de forma indefinida en un país de tránsito. Más bien, los Estados Miembros han de cooperar para ofrecer a estas personas opciones de entrada y permanencia, temporales o a largo plazo. Creo que se trata de una labor de alcance mundial, pues los Estados Miembros dispuestos a admitir migrantes en situaciones vulnerables a menudo se encontrarán en regiones distintas.

68. Esta estrategia de tres componentes: a) reduciría el sufrimiento inmediato y las muertes; b) reduciría la incertidumbre que rodea a la condición de los migrantes en situaciones vulnerables; c) tranquilizaría al público de los Estados Miembros demostrando que sus Gobiernos responden con decisión ante estas circunstancias; y d) impediría que estos migrantes se quedaran abandonados a su suerte de forma permanente. No debe entenderse como incitación a los migrantes irregulares para que emprendan viajes peligrosos con la expectativa de que, en última instancia, el desenlace será positivo. Los grandes desplazamientos de migrantes obedecen más a presiones ambientales, sociales y de otro tipo, que empujan a las personas a adoptar medidas desesperadas, que a la naturaleza de la respuesta mundial.

VI. EL PACTO MUNDIAL Y LAS NACIONES UNIDAS

69. El pacto mundial ofrece no solo a los Estados Miembros, sino también al sistema de las Naciones Unidas, la oportunidad de adoptar un enfoque más ambicioso para gestionar la migración. En esta sección expongo mi intención de mantener durante 2018 consultas intensas sobre el enfoque del sistema de las Naciones Unidas en materia de migración y examino la supervisión por los Estados Miembros de las actividades de la Organización en este ámbito. También presento sugerencias sobre los mecanismos de seguimiento del pacto mundial a efectos de que se le dé cumplimiento.

A. Las Naciones Unidas y su preparación para un nuevo enfoque en materia de migración

70. Frente a lo que ocurre con los refugiados, no existe en las Naciones Unidas una capacidad centralizada a cargo de la migración. A diferencia del tratamiento que se dispensa a los refugiados, el enfoque de la Organización en este ámbito está fragmentado. Mis predecesores, aprovechando la labor pionera de Peter Sutherland, antiguo Representante Especial sobre la Migración Internacional, actuaron de manera concertada para mejorar esta situación³⁰. Ha llegado el momento de reunir a todas las partes del sistema de las Naciones Unidas, incluida la OIM, para prestar apoyo a la labor de los Estados Miembros en el ámbito de la migración. Quiero que, de conformidad con mis anteriores propuestas de reforma en otras esferas, las Naciones Unidas actúen como fuente de ideas y orientación sobre política, así como fuerza congregadora, para dar aplicación a la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes y al pacto mundial que se aprobará en 2018.

71. A lo largo de los últimos 11 años el Grupo Mundial sobre Migración ha crecido hasta dar cabida a 22 entidades de las Naciones Unidas que, aunque participan en distinta medida en la esfera de la migración, están decididas colectivamente a promover el apoyo de la Organización a la resolución de los problemas derivados de este fenómeno. En mi informe sobre el seguimiento y examen de los compromisos de la Declaración de Nueva York (A/71/978) expuse los tipos y el alcance de las actividades en materia de migración en las que tomaba parte el sistema de las Naciones Unidas. Se trata de una labor de proporciones impresionantes, pero es legítimo preguntarse si el Grupo Mundial sobre Migración tal como está conformado actualmente está preparado de forma idónea para elaborar el tipo de enfoque coherente articulado de forma ascendente que, a mi juicio, los Estados Miembros necesitarán como base de su labor orientada a la plasmación del pacto mundial.

72. En la Declaración de Nueva York aprobada en la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, celebrada en septiembre de 2016, los Estados Miembros acogieron con beneplácito el acuerdo orientado a incorporar la OIM en el sistema de las Naciones Unidas como “organización conexas” y reconocieron el papel de esta como organismo principal a escala mundial en el ámbito de la migración³³. Ahora existe la oportunidad de desarrollar en mayor medida esta relación e incorporar mejor las competencias de la OIM en el conjunto del sistema de las Naciones Unidas para respaldar la labor de los Estados Miembros en todo lo relacionado con la migración.

73. Mientras los Estados Miembros se dedican a definir el pacto mundial, yo me dedicaré a fortalecer nuestra manera de ocuparnos de la cuestión de la migración. Para ello podría designarse a la OIM como organismo encargado de coordinar y dirigir la actuación general de la Organización en este ámbito. A mi juicio, la mejor manera de cumplir ese objetivo consiste en que, con el tiempo, la OIM se incorpore en mayor medida en el sistema de las Naciones Unidas en calidad de organismo especializado provisto de lo que precisa para desempeñar ese papel. Aunque este cambio se sometería a la decisión de los Estados Miembros, creo que es merecedor de que estos se lo planteen en serio.

74. De forma más inmediata, y con independencia de las deliberaciones sobre el futuro encaje de la OIM, pondré en marcha consultas internas sobre la mejor manera de configurar el sistema de las Naciones Unidas, incluida la OIM, para coordinar la actuación de la Organización en la esfera de la migración. Estoy decidido a velar por que el sistema esté en plena situación de responder con prontitud y eficacia a fin de respaldar la aplicación del pacto mundial desde el momento en que se apruebe. En el curso de estas consultas que tendrán lugar dentro del sistema daré

³³ Véase la resolución 71/1, párr. 49.

prioridad al uso de los conocimientos especializados disponibles velando por que se obtengan resultados operacionales consonantes con las necesidades de los Estados Miembros y garantizando la eficiencia. También estudiaré el tratamiento que se da a la migración en el recién renovado Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El resultado de estas consultas deberá ser plenamente compatible con mis iniciativas en materia de desarrollo y reforma de la gestión y corresponderse con nuestra labor en el ámbito de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

75. De conformidad con mis propuestas de reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, insistiré en que la facilitación de la obtención de resultados sobre el terreno pase a ser la prueba de fuego de nuestras labores³⁴. En el contexto del desarrollo, la migración está ya totalmente incorporada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En las Naciones Unidas, mis colegas y yo tendremos que estudiar la manera en que los miembros de nuestro sistema pueden ofrecer a todos los Estados Miembros asistencia conjunta personalizada en materia de migración, en particular por medio de los equipos de las Naciones Unidas en los países.

76. También debemos valorar la medida en que las Naciones Unidas toman parte en las políticas regionales de migración y dirigir nuestra acción a reducir al mínimo las duplicaciones entre la labor de las comisiones regionales y las de otras entidades. Debemos fomentar la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales o los grupos de Estados y buscar maneras de estrechar esas relaciones.

B. Supervisión por parte de los Estados Miembros

77. Todo intento de volver a plantearse la manera en que las Naciones Unidas plasma resultados sobre el terreno comportará en paralelo la cuestión de las posibles reformas de los mecanismos intergubernamentales para la supervisión de nuestra labor colectiva en el ámbito general de la migración. La actual estructura intergubernamental para el tratamiento de la cuestión de la migración está fragmentada; el pacto mundial ofrece a los Estados Miembros la oportunidad de ocuparse a escala mundial de cuestiones relativas a la gobernanza.

78. Existen varios foros en los que los Estados Miembros se ocupan ya de la migración, tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas. Entre ellos destacan el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo; las Comisiones Segunda y Tercera de la Asamblea General; el Consejo Económico y Social y, dentro de este, la Comisión de Población y Desarrollo y otras comisiones pertinentes; el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible; y el Consejo de Derechos Humanos. Además, los órganos rectores de muchos organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas mantienen deliberaciones relativas a la migración en paralelo a los debates del órgano rector de la OIM.

79. Por último, debe mencionarse el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, agrupación ampliamente reconocida de Estados y otros interesados que, aun siendo independiente de las Naciones Unidas, coincide en gran medida con la Organización. El Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo puso en marcha en 2006 el Foro Mundial a fin de crear una plataforma intergubernamental para el diálogo constructivo. El Foro ha propiciado un mejor entendimiento común de los aspectos controvertidos de la migración que ocupan un lugar central en nuestros debates, ha generado confianza entre los Estados Miembros participantes y ha dado lugar a ideas y datos en los que puede basarse el pacto mundial.

80. Sin embargo, no existe un único foro por el cual los Estados Miembros puedan orientar la labor de las Naciones Unidas en la esfera de la migración y supervisar los compromisos asumidos

³⁴ Véase A/72/124-E/2018/3, informe del Secretario General sobre el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a fin de cumplir la Agenda 2030: garantizar un futuro mejor para todos.

en el pacto mundial. Exhorto a los Estados Miembros a que examinen la mejor manera de dotarse de una configuración propia para respaldar la implantación del pacto mundial y garantizar su aplicación efectiva con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas. En concreto, propugno que se estudie la posibilidad de racionalizar algunos de los mecanismos de supervisión actuales a fin de potenciar al máximo la claridad en torno a la gobernanza y la orientación de política en este ámbito.

C. Seguimiento del pacto mundial

81. Hago mío el llamamiento recogido en la Declaración de Nueva York a efectos de garantizar el seguimiento y el examen sistemáticos de los compromisos en materia de migración asumidos por los Estados Miembros. Como se pone de relieve en el presente informe, es probable que el panorama de la migración mundial evolucione considerablemente. No podemos dar por supuesto que los mecanismos idóneos que establezcamos en 2018 sigan siendo obligatoriamente óptimos dentro de 5, 10 o 20 años.

82. Los migrantes y otros interesados deben tener cabida en la aplicación, el seguimiento y el examen del pacto mundial, y se debe alentarlos a que se comprometan a actuar a favor de su cumplimiento en cooperación con los Estados o colaborando entre sí. Para fomentar ese tipo de acción, los mecanismos de seguimiento y examen deben permitir que los migrantes y otros interesados participen en la elaboración de políticas, normas y prácticas y contribuyan a ellas.

83. En este contexto, propongo que los Estados Miembros examinen los progresos en el contexto del pacto mundial mediante dos órdenes de actividades:

- a) Una conferencia periódica de examen de alto nivel al término de la celebración en Marruecos en diciembre de 2018 de la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, a fin de centrar la atención en las nuevas necesidades y orientaciones estratégicas con miras a gestionar la dinámica cambiante de la migración, al igual que debates temáticos sobre oportunidades y obstáculos en relación con el máximo fomento posible de los beneficios de la migración para todos. Cada cinco años podría reconfigurarse con dicho fin el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo y ampliarlo más allá de su incidencia en el ámbito del desarrollo para examinar todos los elementos de la migración articulados en el pacto mundial y en la Declaración de Nueva York;
- b) Los Estados Miembros también deben plantearse la participación en otros foros anuales existentes en los que se pueden intercambiar mejores prácticas sobre políticas de migración y presentar informes voluntarios periódicos sobre el cumplimiento de sus compromisos referentes al pacto mundial. Siempre que sea posible, los Estados Miembros deberán procurar vincular esos procesos con los mecanismos de seguimiento de la Agenda 2030 a fin de poner de manifiesto los vínculos positivos entre desarrollo y migración. Estoy dispuesto a ayudar a los Estados Miembros a elaborar propuestas más específicas en este sentido.

VII. CONCLUSIÓN

84. Deseo expresar mi gratitud a todos los Estados Miembros, entidades del sistema de las Naciones Unidas e interesados de otro tipo que han participado en la fase de consulta del proceso del pacto mundial³⁵. Deseo dar las gracias en particular a la OIM por el intenso apoyo que ha prestado a esta tarea y rendir homenaje a la labor de los cofacilitadores nombrados para dirigir

³⁵ El texto de la mayoría de las comunicaciones recibidas puede consultarse en <http://refugeesmigrants.un.org/SGReport>.

el proceso conducente al pacto mundial. También deseo expresar mi agradecimiento a mi Representante Especial sobre la Migración Internacional por su liderazgo y su enérgica contribución al proceso hasta la fecha. Acojo con satisfacción la decisión de la Asamblea General de que la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular se celebre en Marruecos en diciembre de 2018.

85. No cabe duda de que las negociaciones en torno al pacto mundial entrañarán numerosas deliberaciones técnicas y debates complejos, pero no debemos perder de vista el hecho de que la migración es una dinámica positiva que nos acompaña desde hace tiempo y no dejará de acompañarnos en adelante. Nos incumbe la responsabilidad de velar por que la percepción popular de la migración sea más acorde con esa realidad positiva. Para ello, debemos centrarnos de nuevo en nuestra voluntad común de conseguir que la migración funcione para todos. Se trata de una necesidad política, un imperativo económico y una cuestión de derechos humanos universales.

86. En el plano político, como se ha recalcado en el presente informe, los Estados Miembros deben renovar el espíritu de confianza mutua con respecto a la gestión de la migración y convencer al público de que los Gobiernos pueden ocuparse de la cuestión de forma responsable y eficaz y de que la migración supone para todos una oportunidad antes que un problema. Ante ello no hay otra alternativa que un mayor grado de desconfianza y discriminación contra los migrantes, mayor xenofobia y nuevos fracasos en el intento de gestionar los grandes desplazamientos mixtos de migrantes y refugiados. Se trata de un panorama inaceptable que debemos esforzarnos por prevenir.

87. En los planos económico y social debemos volver sin cesar a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y recordar los vínculos que unen la migración con nuestra lucha más amplia contra la desigualdad. La migración bien gestionada puede ayudarnos a la vez a invertir el curso de la desigualdad dentro de un mismo Estado, en la medida en que se fomenta el crecimiento económico general, y a reducir la desigualdad entre Estados gracias a las remesas y a la promoción de aptitudes e ideas. No lograremos cumplir nuestro compromiso global de no dejar a nadie atrás si no hacemos frente a las persistentes disparidades económicas entre Estados Miembros. La migración ofrece en ese sentido un mecanismo positivo y mutuamente beneficioso, siempre que apliquemos políticas dirigidas a potenciar al máximo sus beneficios.

88. Sin embargo, no se trata solo de una cuestión de Estados, sino también de personas. La Declaración Universal de Derechos Humanos nos recuerda que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Hoy en día uno de los determinantes más fundamentales de la capacidad de las personas de hacer plenamente realidad su potencial y sus derechos es su lugar de nacimiento. Algunos nacen en medio de oportunidades, otros en medio de privaciones. Debidamente gestionada, la migración es una vía para que las personas aprovechen al máximo su vida y alcancen la dignidad que nuestros predecesores consagraron en la Declaración Universal. Su afán de igualdad es legítimo. Gracias al pacto mundial deberán poder guiarse por ese afán de forma segura, ordenada y regular.

Normas y procedimiento para la presentación de colaboraciones a la Revista del MTMSS

La Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MTMSS) tiene carácter bimestral y pretende dar a conocer trabajos originales e inéditos en las materias propias de las funciones asignadas al Departamento. Además, publica números extraordinarios cuando surge un tema de actualidad que se considera importante y urgente su difusión.

La responsabilidad de las opiniones emitidas corresponde exclusivamente a sus autores.

Los autores ceden al MTMSS el derecho de explotación de las obras publicadas, que conlleva los derechos de edición, reproducción, distribución, traducción y comunicación pública de sus trabajos, por cualquier medio o soporte.

- **Título.** Deberá ser claro y conciso en castellano y en inglés. En caso necesario podrá ir acompañado de un subtítulo.
- **Nombre y apellidos de los autores.** Estos deberán figurar junto a la actividad, entidad o empresa donde el autor desarrolle su actividad laboral.
- **Texto.** La extensión aconsejable máxima es de 40 páginas tamaño DINA4, en formato Word, con un tamaño de letra de 12. En esta extensión deberán estar incluidos los gráficos, cuadros y demás elementos gráficos que se incluyan.
- **Bibliografía.** Se aportarán las citas bibliográficas correspondientes, que se colocarán al final del texto.
- **Resumen.** Al texto del artículo o colaboración se acompañará un resumen, en castellano y en inglés, de al menos mil palabras, que describa en detalle la metodología, resultados y conclusiones del mismo; así como una relación de palabras clave en ambos idiomas.
- **Evaluación.** Los artículos serán evaluados por dos expertos externos al Departamento, mediante procedimiento abierto. Una vez realizada dicha evaluación se comunicará su resultado al autor del artículo enviado.
- **Normas éticas de publicación.** La Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social declara su compromiso por el respeto e integridad de los trabajos publicados y tiene como referencia el Código de conducta y buenas prácticas para editores de revistas científicas que define el Comité de Ética de Publicaciones (COPE: Committee on Publication Ethics). El plagio está estrictamente prohibido y los textos en los que se detecte plagio serán rechazados. Los autores deben asegurarse de que los trabajos presentados son completamente originales. Cuando los autores utilicen el trabajo y/o palabras de otros, deben ser debidamente citados.
- **Forma de envío y contacto.** El artículo o colaboración se enviará por correo electrónico a la siguiente dirección: propoeditorial@mitramiss.es

Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social
Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones
Agustín de Bethencourt, 11. 28003 Madrid
Tf: 913632305 Fax: 913632349 Internet: <http://www.mitramiss.gob.es>

Guidelines for submitting collaborations to the MTMSS magazine

The magazine of the Ministry of Labour, Migration and Social Security (MTMSS) is published every two months and aims to present original and unpublished works in the areas of the functions assigned to the Department. In addition, it publishes special editions for emerging issues that are considered important and urgent so as to be widely known.

The opinions expressed in this magazine are the sole responsibility of the authors.

The authors grant MTMSS the operating right of the published works, which entails the rights of editing, reproduction, distribution, translation and public communication of their works, by any means or format.

- **Title.** It must be clear and concise in Spanish and English. If necessary, it may be accompanied by a subtitle.
- **Name and surname of the authors.** These must appear next to the activity, entity or company where the author develops his/her labour activity.
- **Text.** The maximum recommended length is 40 pages size DIN A4, in Word format, with a font size of 12. This length includes graphics, tables and other graphic elements.
- **Bibliography.** The corresponding references will be provided and will be placed at the end of the article.
- **Abstract.** The text of the article or collaboration will include a summary, in Spanish and English of, at least, a thousand words, describing in detail the methodology, results and conclusions thereof, as well as a list of keywords in both languages.
- **Assessment.** The articles will be evaluated by two external experts to the Department, through an open procedure. Once this evaluation is done, the result will be communicated to the author of the submitted article.
- **Ethical standards of publication.** The magazine of the Ministry of Labour, Migration and Social Security is committed to the respect and integrity of the published works and has as reference the Code of Conduct and Good Practices for editors of scientific journals that are defined by the Committee of Publication Ethics (COPE: Committee on Publication Ethics). Plagiarism is strictly prohibited and texts in which plagiarism is detected will be rejected. Authors must make sure that the submitted papers are completely original. When authors use the work and /or words of other authors, they should be duly quoted.
- **How to send the articles and contact.** The article or collaboration will be sent to the following email address: proproeditorial@mitramiss.es

Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

10 números
configurados en 5 series según materias específicas

REFERENCIA	MATERIA	PRECIO € (IVA incluido)
RTC <input type="checkbox"/>	10 Números (Todas las series)	165
RTD <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Derecho del Trabajo)	35
RTS <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Seguridad Social)	35
RTL <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Derecho social Internacional y Comunitario)	35
RTE <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Economía y Sociología)	35
RMI <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Migraciones Internacionales)	35
N. ... <input type="checkbox"/>	1 Número suelto o extraordinario	20
Importe Total		

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

DATOS DEL SUSCRIPTOR:

Nombre..... Apellidos.....

Domicilio..... C.P. y Población.....

Provincia..... Teléfono..... Fax.....

RTC RTD RTS RTL RTE RMI N.º...

MARQUE CON UNA X EL RECUADRO DE LO SOLICITADO

Importe total

..... €

FORMA DE PAGO:

Giro postal

Transferencia a Banco BBVA

c/c: ES75-0182-4828-6702-0001-3172

(Adjuntar justificante de la transferencia)

FIRMA:

Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social
Subdirección General de Información
Administrativa y Publicaciones

Librería
Agustín de Bethencourt, 11
28003 Madrid

Tel.: 91 363 23 17

Fax: 91 363 23 49

Correo electrónico: sgpublic@mitramiss.es

Librería Virtual

<https://expinterweb.empleo.gob.es/libreriavirtual>

SUMARIO

EDITORIAL, *Emiliano García Coso* • I. ESTUDIOS: The UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration and International Human Rights Law. *Elspeth Guild* • A securitização da imigração e o imperativo de uma gestão da migração legal baseada no respeito pelos direitos humanos. *Constança Urbano de Sousa* • El Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular desde la perspectiva del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. *María Reyes Fernández* • El vínculo constante entre migración y desarrollo sostenible: La agenda 2030 y el principio de “no dejar a nadie atrás”, inspirando el Pacto Global para las Migraciones. *Cristina Gortázar Rotaeché* • Imigração e desenvolvimento dos países de destino: Novas evidências e novos conceitos para o Pacto Global para as Migrações. *João Peixoto* • Emigração e desenvolvimento na periferia europeia: O caso português. *Rui Pena Pires* y *Ana Filipa Cândido* • DOCUMENTOS: Comentarios al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular: Aproximación desde la Unión Europea y América Latina, principales documentos. *Maria Ligia Mantilla Jaime* • Proyecto de Documento final para la Conferencia Intergubernamental encargada de aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, Marrakech (Marruecos), 10 y 11 de diciembre de 2018 • Intervención del Presidente del Gobierno Español el 11 de diciembre de 2018 en Marrakech • Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Parte II. Pacto Mundial sobre los Refugiados • Informe del Secretario General de Naciones Unidas. Conseguir que la migración funcione para todos.

ISSN 2254-3295



9 772254 329503

00140

