



DIARIOS DEL TERRUÑO. REFLEXIONES SOBRE MIGRACIÓN Y MOVILIDAD

División de Ciencias Sociales y Humanidades / Posgrado en Ciencias Sociales y Humanidades
Número 10 / julio-diciembre 2020 / Primera época / Publicación semestral / ISSN: 2448-6876



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Cuajimalpa

DIARIOS DEL TERRUÑO. REFLEXIONES SOBRE MIGRACIÓN Y MOVILIDAD. Primera época, número 10, julio-diciembre 2020, es una publicación semestral de la Universidad Autónoma Metropolitana a través de la Unidad Cuajimalpa, Coordinación de Extensión Universitaria. Prolongación Canal de Miramontes 3855, Col. Ex-Hacienda San Juan de Dios, Del. Tlalpan, C.P. 14387, México, Ciudad de México y Av. Vasco de Quiroga N° 4871, 8° piso, Col. Santa Fe Cuajimalpa, delegación Cuajimalpa de Morelos, C.P. 05348, México, Ciudad de México. Teléfono 55-58-14-65-60. Página electrónica de la revista www.revistadiariosdelterruno.com Dirección electrónica: contacto@revistadiariosdelterruno.com. Editor responsable: Mtro. Carlos Alberto González Zepeda. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo de Título No. 04-2016-022216361900-203, ISSN 2448-6876, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Mtro. Carlos Alberto González Zepeda. Fecha de última modificación: 27 de julio de 2020. Tamaño del archivo 11 MB.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Diarios del Terruño aparece referenciada en los siguientes índices nacionales e internacionales:

Directorio

Dr. Eduardo Abel Peñalosa Castro

Rector General

Dr. José Antonio De los Reyes Heredia

Secretario General

Dr. Rodolfo René Suárez Molnar

Rector de la Unidad Cuajimalpa

Dr. Álvaro Julio Peláez Cedrés

Secretario de la Unidad

Dr. Roger Mario Barbosa Cruz

Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades

Dr. Jorge Lionel Galindo Monteagudo

Secretario Académico DCSH

Dra. Laura Carballido Coria

Coordinadora del Posgrado en Ciencias Sociales y Humanidades

DIARIOS DEL TERRUÑO

Carlos Alberto González Zepeda

Director

Carlos Alberto González Zepeda y Rodrigo Rafael Gómez Garza

Editores

Arturo Preciado Guerra

Asistente editorial

Ivonne Alejandra Ramírez Ramírez

Diseño editorial

Rodrigo Rafael Gómez Garza

Administrador del sitio web

Arte en portada: "Caracolas", Maldita Carmen, Técnica mixta, 2018.

Comité editorial

Mtro. Carlos Alberto González Zepeda (Universidad Autónoma Metropolitana, Cuajimalpa), Mtro. Rodrigo Rafael Gómez Garza (Universidad Autónoma Metropolitana, Cuajimalpa), Dr. Eliud Gálvez Matías (Universidad Autónoma Metropolitana, Cuajimalpa), Mtra. Victoria Ixshel Delgado Campos (Universidad Autónoma Metropolitana, Cuajimalpa), Mtro. Arturo Preciado Guerra (Universidad Autónoma Metropolitana, Cuajimalpa), Dr. Jorge E. Culebro Moreno (Universidad Autónoma Metropolitana, Cuajimalpa), Dr. Leonardo Díaz Abraham (Universidad Autónoma Metropolitana, Cuajimalpa), Mtra. María Eugenia Hernández Morales (Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa), Dra. Lucia Ortiz Domínguez (Universidad Autónoma del Estado de Morelos), Dra. Cristina Gómez Johnson (Universidad Iberoamericana, Ciudad de México), Dra. Frida Calderón Bony (L'École des Hautes Études en Sciences Sociales, Francia).

Comité científico

Mtra. Adriana Paola Zentella Chávez (Universidad Nacional Autónoma de México), Mtro. Adan Joseph Lagunes Hernández (Universidad Nacional Autónoma de México), Dra. Alma Paola Trejo Peña (Universidad Nacional Autónoma de México), Dr. Bruno Felipe de Souza e Miranda (Universidad Nacional Autónoma de México), Mtra. Alma Carmona (Universidad Autónoma Metropolitana, Cuajimalpa), Dra. Mónica Patricia Toledo González (Universidad Autónoma de Tlaxcala), Dr. Abel Astorga Morales (Universidad de Guadalajara), Dra. Gilda Alejandra Cavazos (Universidad Autónoma de Nuevo León), Dra. Chantal Lucero Vargas (Universidad Autónoma de Baja California), Dr. Joel Pedraza Mandujano (Universidad Intercultural del Estado de México), Dra. Itzel Eguiluz (Instituto Tecnológico de Estudios Superiores Monterrey, Ciudad de México), Dra. Andrea Bautista León (El Colegio de México), Dr. Sergio Prieto Díaz (El Colegio de la Frontera Sur, Campeche), Dr. Christian Angeles Salinas (El Colegio de la Frontera Norte), Mtro. Gabriel Pérez (El Colegio de la Frontera Norte), Dr. Ariel Mojica Madrigal (El Colegio de Michoacán), Mtro. Yuri Aron Escamilla (El Colegio de Michoacán), Dra. Patricia Jimena Rivero (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina), Dra. Angélica Alvites Baiadera (Universidad Nacional de Villa María, Argentina), Mtra. Domila do Prado Pazzini (Universidade Federal de Sao Carlos, Brasil), Mtro. Landy Machado Cajide (Universidad de la Habana, Cuba), Dra. Ángela Yesenia Olaya (Harvard University, Estados Unidos), Mtra. Victoria López Fernández (Universidad Autónoma de Madrid, España), Dra. Isolda Perelló (Universidad de Valencia, España), Mtra. Amandine Debruyker (Université Aix-Marseille, Francia), Dra. Alejandra Díaz de León (The London School of Economics and Political Science, Inglaterra), Mtro. Alberto Isai Baltazar Cruz (Freie Universität Berlin, Alemania).

Proceso de adopción del Pacto Mundial sobre Migración. Actores, tramas y repercusiones en Sudamérica

Natalia Debandi*

Joanna Sander**

Resumen

El artículo tiene por objeto analizar las posiciones, tensiones y estrategias de los diferentes bloques y actores durante el diseño, el debate y finalmente la adopción en diciembre de 2018 del "Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular". A partir del análisis documental de los informes y documentos realizados a lo largo del debate, se estudian las principales tensiones que emergen entre los diferentes bloques, entre ellas, la regularización migratoria, el uso de categorías distintivas de migrante y refugiado, y la detención de migrantes como principal instrumento de control y criminalización. Estas cuestiones ponen de manifiesto los distintos paradigmas y concepciones sobre las migraciones internacionales entre países. El artículo se enfoca, en particular, en el rol de la sociedad civil del Bloque Latinoamericano y su perspectiva de derechos humanos dentro del debate. Finalmente, a un año de su implementación, se presentan algunas breves reflexiones sobre la escasa repercusión del instrumento en Sudamérica.

Palabras claves: pacto mundial, declaración de Nueva York, Sudamérica, migración internacional, derechos humanos.

* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina, y la Universidad Paris IV, Francia. Actualmente es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigación de Políticas Públicas y Gobierno en la Universidad de Río Negro, Argentina. Líneas de investigación: políticas públicas, gestión migratoria, derechos humanos. Contacto: nataliadebandi@gmail.com.

** Licenciada en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Actualmente Doctoranda en el Instituto de Ciencias Antropológicas en la misma institución. Líneas de investigación: ciudadanía, derechos políticos, migraciones. Contacto: joannaceciliander@gmail.com.

*Fecha de recepción: 14 de abril de 2020.
Fecha de aceptación: 22 de junio de 2020.*

The process of adopting the global compact for migration. Actors, plots and repercussions in South America

Abstract

The article aims to analyse the positions, tensions and strategies of the different blocks and actors during the design, debate and finally adoption of the "Global Compact for safe, orderly and regular migration" in December 2018. Based on the documentary analysis of the reports and documents produced throughout the debate, the main tensions that emerged between the different blocks are studied, including the difference between regular and irregular migration, the use of distinctive categories of migrant and refugee, and the detention of migrants as the main instrument of control and criminalization. These issues highlight the different paradigms and conceptions of international migration between countries. The article focuses, particularly, on the role of civil society in the Latin American Bloc and its human rights perspective within the debate. Finally, a year after its implementation, some brief reflections are presented on the scarce repercussion of the instrument in South America.

Keywords: global Compact, New York Declaration, South America, international migration, human rights.

Introducción

El “Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular”, adoptado finalmente por 152 países en diciembre de 2018, fue el resultado de un largo y complejo proceso de discusión que se inicia en septiembre de 2016 con la “Declaración de Nueva York” (ONU, 2016a). El hecho de que esta Declaración surja en el marco de la llamada “crisis del mediterráneo”¹ y que de ella se deriven dos procesos distintos y paralelos, uno para refugiados y el otro para migrantes, marcará sin lugar a duda el desarrollo de buena parte de las tensiones y el instrumento finalmente adoptado.

A un año de haberse aprobado este Pacto, el objetivo del presente trabajo consiste en reponer y analizar los posicionamientos, las tensiones y estrategias de los distintos actores durante el diseño, discusión y adopción del “Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular” (en adelante Pacto Mundial sobre migración o Pacto). Consideramos que ello permitirá dar claves para entender el poco avance actual y el potencial impacto que este instrumento no vinculante puede tener en la movilidad humana, y específicamente en la región sudamericana.

El pasado 18 de diciembre de 2019, día internacional del migrante, el Secretario General de las Naciones Unidas envió un mensaje apelando a los países a “traer a la vida el Pacto Mundial para la migración” (ONU, 2019). Este escueto mensaje revela la situación actual del Pacto, que a pesar de haber generado más y nuevas estructuras institucionales, no ha logrado tener un impacto, ni repercusión real en las políticas migratorias y mecanismos de cooperación en el mundo, y menos aún en Sudamérica. Es también cierto que, un año es un período muy corto para medir cualquier impacto de un instrumento de la magnitud de éste, sin embargo, hoy —finalizando este artículo en medio de una pandemia global y con las fronteras del mundo cerradas—² debería ser un instrumento que juegue un papel político impor-

1. Mencionamos de esta manera el desplazamiento hacia Europa —a través del mediterráneo— de un gran número de personas provenientes de Siria y otros países, en el cual muchas murieron en la travesía y las otras llegaron en situación de extrema vulnerabilidad.

2. Este artículo se desarrolló antes del inicio de la pandemia de la COVID-19, se hace referencia brevemente a ella en una última revisión y actualización del artículo, pero el abordaje en profundidad escapa las posibilidades del artículo.

tante en la vida de las personas migrantes³ y es, sin embargo, escasamente mencionado.

El artículo propone dos apartados iniciales a modo de presentación. El primero describe los antecedentes en materia de acuerdos migratorios en la esfera internacional y el contexto que marcó el proceso de negociación para la adopción del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular. El segundo plantea el proceso de elaboración y discusión del Pacto⁴ en el que se exponen las modalidades del proceso de negociación y la celebración de consultas temáticas y regionales, enfocándose en el rol y aportes de las organizaciones de la sociedad civil del Bloque Latinoamericano.

La discusión y presentación de los resultados se realiza en las siguientes secciones. En primer lugar, se analiza la participación social en los mecanismos, proponiéndola como una apuesta necesaria desde el mecanismo internacional de adopción del Pacto. Enseguida, con vistas a abordar el documento final, indagaremos la dinámica de la discusión durante toda la fase de negociación y las tensiones que se suscitaron en la búsqueda de un consenso global entre las distintas realidades del fenómeno migratorio en diferentes partes del mundo. Por último, se expone en dos apartados el proceso de adopción del documento final y los resultados, aún escasos e incipientes del primer año de vida.

Metodología

La metodología utilizada para la elaboración del presente artículo es cualitativa. En primer lugar, se relevó y analizó la documentación oficial de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), las cuales encontramos en sus respectivos sitios *web*. El corpus documental para el análisis se complementó con las minutas de reuniones e informes realizados por el Bloque Latinoamericano durante las discusiones preparatorias del Pacto. Asimismo, se asistió a eventos públicos sobre el Pacto. Se realizó una entrevista a una activista de derechos humanos y otra entrevista a una migrante que participaron del proceso de discusión. Estos eventos y entrevistas nos

3. Se utilizará el género inclusivo, dejando de lado el género masculino.

4. Nos referiremos directamente "al Pacto" haciendo referencia al Pacto Mundial sobre Migración, salvo que sea necesario aclararlo.

permitieron contextualizar los documentos elaborados por las organizaciones⁵ y reponer algunos aspectos centrales de las discusiones ocurridas en las reuniones tanto internas de sociedad civil como aquellas oficiales.

Acceder al espacio de discusión del foro fue complejo para actores no involucrados de antemano con el sistema de Naciones Unidas, de este modo muchas organizaciones de migrante y grupos académicos que trabajamos en relación a estos temas sólo pudimos acceder a la documentación al finalizar el proceso. Del mismo modo, lograr recuperar la voz de los participantes no fue una tarea sencilla, la mayor parte de los actores, comprometidos y embebidos en las discusiones técnicas y políticas no habilitaban el diálogo “hacia afuera” acentuando el carácter endogámico del proceso. Parte del reto de este trabajo fue tratar de deconstruir la complejidad técnica y política de estos intercambios.

Contexto de surgimiento

El 19 de septiembre de 2016 se realiza la *Reunión de alto nivel para analizar los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes* en el marco de la Asamblea General, en Nueva York, Estados Unidos, en la cual se adopta por unanimidad la “Declaración de Nueva York”(ONU, 2016a) estableciendo una serie de principios y compromisos en materia de movilidad humana, especialmente el diseño y preparación de dos textos para su adopción global: el “Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular” y el “Pacto Mundial sobre Refugiados”.

Esta reunión fue convocada por las Naciones Unidas a partir de la demanda de los Estados europeos con el objetivo de resolver la llamada “crisis de migrantes y/o refugiados”,⁶ es decir, como respuesta a lo que sucedía principalmente en Europa a raíz del éxodo sirio, que en ese momento había tomado proporciones dramáticas y superado, según las declaraciones de los organismos internacionales, los desplazamientos que acontecieron a raíz de la Segunda Guerra Mundial.

5. Hace referencia a las organizaciones de la sociedad civil que han recibido una acreditación especial para asistir y participar.

6. Una larga discusión política, mediática y académica se dio —y se sigue dando— sobre si se trataba de “refugiados” o “migrantes”, véase entre otros el trabajo de Kyriakides (2017).

La reunión convocó —tal vez por primera vez— a dialogar acerca de los refugiados y migrantes de forma conjunta como una situación global y de responsabilidad compartida. Resultó, sin embargo, en una Declaración que estableció dos caminos separados, reproduciendo una mirada segmentada de un problema común. La tensión entre ambos conceptos, el de “migrante” y el de “refugiado”, ya había sido objeto de controversia mediática y política desde 2015 (Kyriakides, 2017), dando inicio a una cruzada por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sobre la necesidad de distinguir entre ambos (Adrian Edwards, 2015) y especialmente por la preservación del sistema protección internacional tal y como se encontraba, es decir basado en la Convención de 1951.⁷ Si bien la Declaración de Nueva York es el disparador directo para la discusión de los Pactos, desde las Naciones Unidas existe una larga trayectoria de mecanismos, iniciativas y documentos vinculados a la migración. El cuadro 1 presenta una línea de tiempo que da cuenta de buena parte de estas acciones.

Un hito relevante fue la entrada en vigor de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de los trabajadores migratorios y sus familias (CMW por sus siglas en inglés⁸) en 2003, luego de 13 años. Esta Convención, la única específica sobre este tema, hasta la fecha cuenta con la ratificación de apenas 51 Estados partes, es uno de los tratados de Naciones Unidas con el menor número de ratificaciones. Dichos países corresponden a Estados históricamente “emisores” de migrantes y no receptores. El “fracaso” de esta Convención consideramos será uno de los motivos para impulsar el Pacto,⁹ buscando de esta forma, desde las Naciones Unidas, generar un mecanismo internacional que, aun cuando no sea vinculante, logre ser al menos reconoci-

7. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1951.

8. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.

9. La Convención es considerada para muchos un “fracaso diplomático y político”, en particular los facilitadores del Pacto, México y Suiza, mantenían esta mirada y justificaban el proceso con este motivo. Esto fue mencionado por Raisa Cetra Ortíz (CELS) y Pablo Ceriani (UNLA), entre otros durante el debate “Los pactos globales sobre migración y refugio, perspectiva e impacto desde y hacia la región” llevado a cabo el día 4 de septiembre de 2018 en el marco de la Especialización en Migración y Asilo desde una perspectiva de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús.

do por los Estados miembros. Las dificultades que ha tenido el Sistema Internacional de Derechos Humanos para que la CMW sea reconocida por la mayor parte de los Estados receptores de migrantes, se demuestra claramente en el hecho de que en el texto del Pacto no se menciona al instrumento más que en una nota al pie del preámbulo, ni se insta a la ratificación, mientras que sí se hace respecto a otros instrumentos, es decir, mientras en el objetivo 6 (párrafo 22) se insta a la ratificación de los instrumentos de derechos humanos de forma general sin especificar, más adelante en el objetivo 9 y 10 se proponen documentos específicos. Es sin lugar a dudas una oportunidad perdida.

Cuadro 1. Línea de tiempo de mecanismos y acciones relativas a las migraciones en el contexto internacional		
<i>Mecanismos o acciones internacionales externas a la ONU</i>	<i>Año</i>	<i>Instrumentos o mecanismos</i>
Creación del Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (CIPMME) futura OIM	1948	Declaración Universal de derechos humanos.
	1949	Convenio sobre los trabajadores migrantes No. 97 y No. 86 (OIT).
	1951	Convención sobre el estatuto de los refugiados (Convención de Ginebra).
	1967	Protocolo sobre el estatuto de los refugiados.
	1975	Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) No. 97 y No. 143 (OIT).
El CIPMME pasa a transformarse en la Organización Internacional de las Migraciones (OIM)	1989	
	1990	Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.
	1994	Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo - El Cairo y Programa de Acción.
Agenda Internacional para la Gestión de la Migración de la Iniciativa de Berna	2001	
Diálogo Internacional sobre la Migración (OIM)	2001	

Continuación Cuadro 1. Línea de tiempo de mecanismos y acciones relativas a las migraciones en el contexto internacional		
Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI, 2003-2005) (OIM)	2003	Entra en vigor la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.
Procesos Consultivos Regionales sobre Migración y los foros interregionales sobre migración (OIM)	2005	Primer representante especial de ONU para la migración (Peter Sutherland).
	2006	Primer diálogo de alto nivel sobre migración internacional y desarrollo. Grupo Mundial sobre Migración (GMG).
Foro Mundial de la migración y el desarrollo (GFMD)	2007	
	2013	Plan de acción y colaboración a 5 años (sociedad civil. Resultado de segundo diálogo de alto nivel).
Foro de Alcaldes sobre Movilidad, Migración y Desarrollo (Barcelona)	2014	
Agenda Local sobre Migración y Desarrollo. Segundo Foro de Alcaldes sobre Movilidad, Migración y Desarrollo	2015	Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Addis Ababa Agenda. Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres. Acuerdo de París sobre el cambio climático.
Declaración de Boloña de la Coalición Internacional de ciudades inclusivas y sostenibles ICCAR-UNESCO	2016	Reunión de alto nivel para analizar los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes. Declaración de New York sobre migrantes y refugiados. La nueva agenda urbana. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III).
	2017	"El informe Sutherland" representante especial de ONU para la migración. La OIM pasa a ser parte de ONU. Rondas preparatorias para el Pacto Global para una migración segura, ordenada y regular.
Fuente: elaboración propia. La tabla contiene una selección de algunos instrumentos, acciones o informes considerados claves para las autoras sin pretender ser exhaustivo ni completo. No se incluyen todos los instrumentos e iniciativas regionales.		

El compendio del cuadro anterior es elocuente y muestra la proliferación de mecanismos y espacios de diálogo desde 2001, acompañados por la permanente aparición del tema migratorio desde los medios de comunicación masivos y los discursos políticos, en gran parte de los casos, asociado a una noción negativa o al menos “peligrosa” de la migración (Ylva, 2016). Esta sobre-representación del “problema migratorio” en el espacio social tendrá —como referiremos más adelante— un impacto en la adopción del Pacto para las migraciones.

En paralelo con esta voluntad de generar un mecanismo de respuesta efectivo desde el ámbito internacional frente a la “crisis de refugiados y/o migrantes”,¹⁰ a partir de 2016 Europa intensifica los esfuerzos para reducir el ingreso de migrantes mediante el aumento de mecanismos de externalización del control migratorio fuera de las fronteras de la Unión Europea, entre ellos el acuerdo con Turquía que incluye el traslado a este país de toda persona que ingresa “irregularmente” a las costas griegas, a cambio los Estados de la UE se comprometen a reasentar a uno de cada dos sirios aceptados por Turquía y apoyar económicamente a este país (Garcés-Mascreñas y Sánchez Montijano, 2017). Los organismos de derechos humanos y organizaciones sociales denunciarán desde su inicio las graves y peligrosas condiciones en la que se encuentran las personas migrantes y refugiadas en Turquía (CEARS, 2018; Amnistía Internacional, 2017, 2018).

La respuesta de los Estados miembros de la Unión Europea con relación a compartir la responsabilidad en relación a la llegada de solicitantes de asilo ha sido bajísima. El plan que pretendía reubicar casi 100 mil solicitantes fuera de Italia y Grecia logró menos de un tercio del objetivo a fines de 2017. Las tensiones internas entre los países miembros fueron creciendo al mismo ritmo que acceden al poder gobiernos conservadores y explícitamente xenófobos. Estos mismos países, cuestionados y sancionados por la Comisión Europea —como Hungría, Polonia, República Checa— son algunos de los que finalmente no se

10. No se aborda en este artículo de forma específica esta controversia por lo que se incluyen ambos términos. Reconocemos sin embargo que es un debate abierto y que, como en cualquier otro ámbito del espacio social, el uso de ciertas palabras es productor de desigualdades y en este caso tiene efectos directos en la vida de las personas que se encuentran en contexto de movilidad humana internacional.

sumaron al Pacto Mundial, y como explicaremos más adelante, esta situación marcará el tono y líneas de negociación desde una perspectiva eurocéntrica.

Un último aspecto contextual relevante fue la incorporación de la OIM como *organización conexas* dentro del Sistema de Naciones Unidas, respondiendo de alguna forma a la solicitud que desde la sociedad civil y ámbitos académicos se hacía sobre la necesidad de incorporar dentro del sistema una agencia especializada en el tema que permitiera avanzar en relación a la movilidad humana. Mientras el acuerdo se establece en julio de 2016 (ONU, 2016b), la firma e ingreso definitivo se realiza en el marco de la reunión de alto nivel para analizar los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, es decir, en simultáneo que se emite la “Declaración de Nueva York”. Esta incorporación afianza dentro del sistema internacional de derechos humanos la distinción entre migrante y refugiado, distribuyendo responsabilidades entre el histórico ACNUR¹¹ —a cargo del sistema de protección internacional de refugiados— que cuenta con un marco legal reconocido mundialmente y vinculante, y la OIM, quien tomará las “otras” movilizaciones —aquéllas más complejas y controversiales. La tensión entre ambas agencias estará presente a lo largo de todo el proceso de discusión del Pacto y las obligará a emitir, en enero de 2019, un comunicado conjunto (ONU y ACNUR, 2019) en el que reiteran su compromiso a trabajar de manera articulada, enfatizando nuevamente la necesidad de respetar las categorías definidas.

Proceso de elaboración y discusión del pacto

El proceso preparatorio de estos documentos se dio durante un período de dos años organizado en tres fases: 1) período de consultas, 2) recopilación y balance y 3) negociaciones intergubernamentales. Asimismo, en el proceso de consultas se incluyeron: sesiones temáticas, consultas regionales y reuniones con actores claves.

En el cuadro 2 se reconstruye el proceso con los distintos pasos y actores involucrados. La negociación involucró no sólo

11. La oficina del ACNUR se creó en 1950 al término de la Segunda Guerra Mundial, para ayudar a los millones de europeos desplazados por el conflicto” (ACNUR, s/f).

distintas agencias del Sistema de Naciones Unidas, incluyendo las oficinas regionales de la OIM y del ACNUR, sino los Estados, sociedad civil y especialistas de la academia.

El Pacto Global sobre migración es el primer acuerdo intergubernamental auspiciado por Naciones Unidas sobre este tema con un alcance internacional. La complejidad del mecanismo de negociación es también una novedad dentro del Sistema de la ONU, quizás sólo antecedido por la elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y pone de manifiesto la necesidad de lograr un instrumento consensuado, de modo que pueda efectivamente llegar a tener —sin ser un documento vinculante— un peso real en la política internacional en materia de movilidad humana. También es distintivo el rol de la OIM —nuevo dentro del sistema— quien comandando desde sus oficinas regionales y con una estrategia más próxima en algunos países a las organizaciones de migrantes y de derechos humanos, logró una convocatoria más efectiva, al menos en comparación con la dinámica de la discusión que tuvo el Pacto de refugiados, el cual se discutía en simultáneo pero con mucha menor participación de actores externos al Sistema.

Cuadro 2. Reconstrucción del “Proceso de discusión y acuerdo del Pacto”				
<i>Fecha</i>	<i>Fases y documentos</i>			<i>Evento</i>
diciembre de 2016	Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes			Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes.
abril 2017- junio de 2018	Fase 1: Consultas	<i>Sesiones temáticas</i>	1. Derechos humanos	mayo 8 – 9 (Ginebra). Sesión temática 1: Derechos humanos, inclusión social, cohesión, discriminación, incluido el racismo, la xenofobia y la intolerancia.
			2. Protección y asistencia	mayo 22 – 23 (Nueva York): Sesión temática 2- abordar los factores de la migración, incl. Cambio climático, desastres naturales y crisis provocadas por el hombre, mediante la protección y asistencia, el desarrollo

Continuación Cuadro 2. Reconstrucción del “Proceso de discusión y acuerdo del Pacto”				
				sostenible, la erradicación de la pobreza, la prevención y resolución de conflictos.
			3. Cooperación internacional	junio 19 – 20 (Ginebra): Sesión temática 3: cooperación internacional y gobernanza de la migración en todas sus dimensiones, incluidas las fronteras, el tránsito, la entrada, el retorno, la readmisión, la integración y la reintegración.
			4. Aporte y desarrollo	julio 24 – 25 (Nueva York): Sesión temática 4: contribuciones de los migrantes y las diásporas al desarrollo, incluidas las remesas y la portabilidad de los beneficios obtenidos.
			5. Tráfico y trata	septiembre 4 – 5 (Viena): Sesión temática 5: tráfico ilícito de migrantes, trata de personas y esclavitud, incluida la identificación, protección y asistencia.
			6. Migración irregular y trabajo	octubre 12 – 13 (Ginebra): Sesión temática 6: migración irregular y vías regulares, incluido el trabajo decente, la movilidad laboral, el reconocimiento de habilidades y calificaciones.
			1. Latinoamérica y Caribe (CEPAL)	30-31 agosto 2017 (Santiago) Reunión regional preparatoria, organizada por la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (ECLAC).

Continuación Cuadro 2. Reconstrucción del "Proceso de discusión y acuerdo del Pacto"				
			2. Asia occidental (ESCWA)	26-27 septiembre 2017 (Beirut) Reunión regional preparatoria, organizada por Comisión económica y social para Asia Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA).
		<i>Consultas regionales</i>	3. África (ECA)	26-27 octubre 2017 (Addis Ababa) Reunión regional preparatoria, organizada por Comisión económica de África (ECA).
			4. Asia y Pacífico (ESCAP)	6-8 noviembre 2017 (Bangkok), reunión regional preparatoria, organizada por Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP).
			5. Europa (ECE)	6 noviembre 2017 (Ginebra) Discusión regional, organizada por la Comisión Económica de Europa (ECE).
			<i>Reuniones con actores claves</i>	
		<i>Reuniones y consultas con Sociedad Civil</i>	Asia	4-5 agosto 2017 (Bangkok). Coordinado por: Foro migrante en Asia (MFA)
			Medio Oriente	24-25 agosto 2017 (Beirut) Coordinado por: Centro Transregional para Refugiados y Migrantes (CCRM).
			África	28-29 agosto 2017 (Bamako) Coordinado por: Red Par-africana en defensa de los derechos de los migrantes (PANiDMR) y MADE-Afrique

Continuación Cuadro 2. Reconstrucción del “Proceso de discusión y acuerdo del Pacto”				
			Norte América	25-26 septiembre (Washington D.C). Coordinado por: Red Nacional por los derechos de los migrantes y refugiados (NNIRR) en colaboración con el grupo de trabajo situado en Estados Unidos.
			Europa	2-3 octubre (Bruselas). Coordinado por: Red de Sociedad civil por la migración y el desarrollo (MADE) y la plataforma para la cooperación internacional de migrantes indocumentados (PICUM)
			Latinoamérica	5-6 octubre 2017 (Quito) Coordinado por: Bloque Latinoamericano, con punto técnico focal por Asylum Access Ecuador.
			Pacífico	2-3 noviembre 2017 (Nadi) Coordinado por: La asociación de organizaciones no gubernamentales de las Islas del Pacífico (PIANGO), Fiji Citizens Constitutional Forum (CCF), en partenariatio con Sydney Centro de Migración de Asia Pacífica (SAPMiC) (Universidad de Sydney), el Programa de entrenamiento en Diplomacia (DTP) (Univ. de NSW), Foro Migrante de Asia (MFA).

Continuación Cuadro 2. Reconstrucción del "Proceso de discusión y acuerdo del Pacto"			
diciembre de 2017	Fase 2: recopilación y balance	Elaboración del "borrador cero" (Zero Draft)	Reunión en Puerto Vallarta, México, del 4 al 6 de diciembre de 2017. El objetivo de la reunión fue reunir y analizar todos los aportes relevantes recibidos durante la fase de consultas. Los resultados del balance se incorporaron a un primer borrador ("borrador cero") de un pacto mundial para la migración preparado por los co-facilitadores del proceso (Suiza y México).
febrero-junio de 2018	Fase 3: negociaciones intergubernamentales	Elaboración de la versión final	Se realizaron 5 Reuniones intergubernamentales en la sede de la ONU en Nueva York, en las cuales se elaboró una nueva versión del documento
13 de julio de 2018	Acuerdo en la sede de ONU de Nueva York de versión final del Pacto		El acuerdo fue aceptado en esta reunión por 192 países miembros. Solo Estados Unidos se había previamente abstenido de participar.
10-11 de diciembre de 2018	Adopción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular		La conferencia intergubernamental para adoptar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular se llevó a cabo en Marrakech, Marruecos, los días 10 y 11 de diciembre de 2018. 164 países participaron y acordaron el Pacto.
19 de diciembre de 2018	Adopción por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular		Se adopta en la Sede de Naciones Unidas de Nueva York, con 152 países a favor, 5 en contra, y 12 abstenciones.
Fuente: elaboración propia con base en la resolución 71/280 de la ONU.			

El proceso que antecedió a la discusión formal entre los Estados, es decir las sesiones, reuniones preparatorias y consultas que tuvieron lugar hasta febrero de 2018 permitieron a los actores involucrados, comprender la dinámica del proceso, conocer las disputas y tensiones entre los distintos roles y posicionamientos políticos de los bloques y países. Este período culmina con la reunión en Puerto Vallarta (México) de la cual surgirá el “borrador zero”, que se da apenas algunos días después de que Estados Unidos anunciara su retiro del Pacto, y será el inicio de un proceso con no pocas tensiones como se verá más adelante.

El hecho de convocar a una Conferencia Internacional en Marrakech para la aprobación final, tuvo que ver asimismo con trazar un punto de inflexión simbólico, del mismo modo que lo han sido otras históricas Conferencias, como por ejemplo la de Cairo de 1994.¹²

Participación social. Una apuesta necesaria¹³

Si bien la convocatoria para participar como parte de la sociedad civil o la academia no fue amplia y el proceso resultó en buena medida opaco para gran parte de los activistas e investigadores como se mencionó previamente, especialmente por lo acelerado y complejo, hubo una interesante e importante representación. El mecanismo para que las organizaciones sociales pudieran participar de este proceso fue a través de sesiones de consulta temáticas y regionales, como también de sesiones de recopilación y balance (*consultation and stocktaking, en inglés*).

La selección de las organizaciones se produjo a través de una doble convocatoria. Por un lado, la propia ONU emitió invitaciones formales a aquellas organizaciones con status ECOSOC¹⁴ y

12. Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo (Egipto), 5 a 13 de septiembre de 1994.

13. En este apartado en particular, agradecemos los aportes realizados por representantes de organizaciones que participaron del proceso y que facilitaron materiales y/o entrevistas. Especialmente a Raisa Cetra Ortíz del CELS, Argentina, y a Marta Guerrero López de la Red Nacional de Líderes Migrantes, Argentina.

14. El estado consultivo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC por sus siglas en inglés) es el estatus más alto ofrecido por las Naciones Unidas a organizaciones no gubernamentales, permitiéndoles participar en las labores de la organización.

por el otro, hubo un período inicial en el que las organizaciones interesadas en participar pudieron acreditarse a través de una inscripción.

La participación de la sociedad civil se organizó por Bloques, representando las distintas áreas geográficas. El Bloque Latinoamericano¹⁵ incluyó Suramérica, Centroamérica, Caribe y México, y estuvo liderado por las organizaciones de derechos humanos con más incidencia en el ámbito internacional y regional como el CELS; Universidad Diego Portales, CAREF, Asylum Access, Sin Fronteras y Civil Society Action Committee entre otros, pero también algunos referentes de organizaciones de migrantes.

Además de la participación de todas las organizaciones en la Consulta Regional (cuadro 2), la sociedad civil fue convocada a las Consultas Temáticas y a las rondas de discusión entre los Estados, empero dicha participación quedó supeditada a los recursos económicos que les permitiera viajar al lugar donde se llevaba a cabo la consulta.

Particularmente, la consulta a la sociedad civil en un nivel regional se llevó a cabo en Quito,¹⁶ congregándose una vez más el Bloque Latinoamericano, que estuvo integrado por más de 60 redes y organizaciones. El primer objetivo concreto del Bloque fue lograr un consenso acerca de las prioridades a defender durante el proceso de discusión y elaborar estrategias de incidencia con los propios Estados para poder influenciar efectivamente el proceso de discusión. Desde el activismo se sabía que Latinoamérica podía liderar la defensa de los derechos humanos, como lo había hecho durante la Declaración de Nueva York, y se acordó que no sólo se incluyeran los estándares internacionales sino que se buscaba lograr permear en el Pacto prácticas y políticas latinoamericanas en la materia, de carácter más positivo y garantista que en el resto del mundo.

15. "El Bloque Latinoamericano se ha constituido en oportunidad del Foro Global sobre Migración y Desarrollo celebrado en Berlín en Julio de 2017. Su objetivo es posicionar la realidad latinoamericana en las discusiones de los Pactos Mundiales sobre Migración y sobre Refugio, desde la perspectiva de la sociedad civil de la región. Está conformada por organizaciones de las diferentes latitudes de América Latina" (Abep, 2017)

16. Llevada a cabo el día 6 de octubre de 2017.

En la consulta en Quito,¹⁷ se acordó entre todo el Bloque, un documento (RCSCs LAC, 2017) en el cual se expone el contexto migratorio de la región, y se enumeran una serie de premisas que deben explicitarse en el Pacto, entre las que se destacan: contener mecanismos de participación social claros y accesibles; asegurar la no regresión en la política migratoria; erradicar el racismo, la xenofobia y su instrumentalización política; reconocer y evaluar desde un enfoque interseccional el impacto negativo de las políticas migratorias; incorporar el interés superior de niños, niñas y adolescentes (NNA), por nombrar sólo algunas.

Este será el único documento consensuado por todo el Bloque Latinoamericano. A lo largo del proceso algunos subgrupos de organizaciones publicarán nuevos documentos y declaraciones. En Sudamérica, algunas organizaciones¹⁸ emitirán en enero de 2018 un documento acentuando la mirada y demanda subregional —“Recomendaciones para un pacto con enfoque de derechos”—, el cual se enfoca en cuatro puntos especialmente: a) regularización migratoria como mecanismo de protección y de inclusión social, con varias medidas concretas; b) el control en las expulsiones, como un procedimiento y criterios claros para la no-expulsión; c) la no-penalización de la migración, especialmente en relación al rol de las fuerzas de seguridad, al control migratorio, pero también la no-detención como instrumento de política migratoria; y d) el acceso a la justicia (CELS, 2018). Dicho documento está organizado en varias secciones, y resulta importante su aporte en la descripción de “buenas prácticas” que se vienen impulsando desde distintos países de la región y cómo éstos responden a los ODS y distintos estándares internacionales.

Buena parte de las demandas de las organizaciones de sociedad civil, si bien terminan no estando de forma explícita ni completa dentro del texto final, fueron incluidas en el Pacto aunque de forma soslayada. Uno de los grandes déficits del Pacto en su versión final para el Bloque Sudamericano será el concepto de “regularización”, que como se verá en la siguiente sección fue

17. La Consulta Regional de Latinoamérica y El Caribe (RCSCs LAC) llevada a cabo el 06 de octubre de 2017, fue una de las siete consultas regionales promovidas por Naciones Unidas y financiada por la OIM para la elaboración del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

18. Entre las que se encuentran CAELS, CAREF, CONECTAS, FUNDAR Y ASYLUM ACCESS.

materia de controversia. La participación social y los mecanismos de monitoreo y seguimiento solicitados tampoco quedarán de forma central.

El activismo de la región logró en cierta forma llevar a los Estados para mantener como bloque una propuesta que incluyera a los derechos humanos como parte fundamental. Desde la propia sociedad civil se propusieron, a los gobiernos, documentos y se organizaron actividades más allá de las previstas en el proceso que fueron claves para lograr una posición común a nivel regional.

La discusión y aprobación. Derechos humanos vs. control

Una vez finalizadas las etapas de consulta por los distintos bloques regionales a nivel mundial, en febrero de 2018 aparece la primera versión del Pacto, el *“zero draft”*, suscitando las primeras reacciones antagónicas: mientras que desde la sociedad civil y la academia se señala la falta de inclusión específica a los instrumentos existentes de derechos humanos en cada uno de los puntos (Guild y Basaran, 2018), varios Estados y discursos mediáticos inician la asociación con un pacto *“pro migración irregular”*. Esta tensión marcará la dinámica de la discusión durante toda la fase de negociación.

A pesar de los señalamientos críticos sobre esta primera versión, la mención explícita a los derechos humanos y su inclusión transversal a lo largo de la redacción sorprende favorablemente a la sociedad civil y academia participante que habían bajado sus expectativas frente a las propuestas de los Estados durante las discusiones preparatorias. La ronda de discusiones temáticas se realizó en seis sesiones de febrero a julio, es decir una por mes. Este proceso vertiginoso y acelerado dejaba poco margen para la participación y/o discusión con otros actores externos al proceso o para la reacción organizada por parte de sociedad civil. De ahí que haya sido clave la preparación y los acuerdos iniciales en los distintos bloques.

A diferencia de lo que ocurrió en 2016 para la Declaración de Nueva York, en donde la Región Latinoamericana tuvo una fuerte participación e incidencia en la discusión, posteriormente durante la primera etapa de discusión del Pacto, la Región fue menos participativa. A pesar de ello, los Estados —a través de

sus representantes— y la sociedad civil lograron arribar a algunos consensos mínimos que permitieron presentar una postura común en aspectos claves.¹⁹ Es decir que, a pesar de los retrocesos discursivos, políticos y prácticos que estaban sucediendo en la región —en particular en el sector sudamericano— la representación internacional de los Estados mantuvo una postura proactiva hacia el acuerdo internacional y en la defensa del enfoque de derechos. Varios de los funcionarios participantes tenían larga trayectoria en materia de derechos humanos o en relación a políticas migratorias nacionales. Esta coyuntura, jugó sin lugar a dudas, un rol importante en la incidencia que el Bloque Latinoamericano pudo tener en el proceso de discusión.²⁰

En la primera ronda de negociación (febrero 2018) las tensiones geopolíticas entre Europa y África —promotoras por cierto del Pacto— cooptarán las principales discusiones. Europa desde una óptica de control promoviendo un énfasis securitario en clave de soberanía, mientras África desde una visión desarrollista se enfoca en la necesidad de cooperación. Por su parte, los representantes gubernamentales del Bloque Latinoamericano, quedan aislados y sin capacidad de incidencia para imponer un discurso de derechos. Frente a este aislamiento, el Bloque Latinoamericano en su conjunto, pero también organizaciones de la región de forma individual, hacen esfuerzos para revertir la situación adoptando una nueva estrategia de acercamiento a otros bloques, específicamente el africano y a otros países cuyas posturas no se enmarcaban en las europeas, como Canadá, Bangladesh, Nepal, el Vaticano y Suiza.

Para la segunda ronda de discusiones, si bien las tensiones geopolíticas no desaparecieron, se logra permear el proceso de diálogo, es allí cuando emergen los conflictos de intereses y conceptuales que luego acompañarán todo el proceso y que estarán en cierta forma latentes en la última versión del pacto (Newland, 2019).²¹ Recuperamos tres de los principales aspectos:

19. Hay que remarcar que las organizaciones sociales no coincidieron ni aprobaron todo lo que desde los Estados y el Bloque se presentaba, se quiere destacar ese piso mínimo que a pesar de estas diferencias contrastaba con la postura de otras regiones.

20. La información y apreciación contenida en este párrafo fue transmitida por Raisa Ortiz durante la entrevista, pero analizada y ajustada por las apreciaciones de las autoras.

21. La información recolectada en esta sección fue recuperada, por un lado,

- *Diferencia entre migración regular e irregular.* Desde el Bloque Europeo y también el Asiático se exigía una distinción más enfática entre ambas categorías, especialmente con relación al acceso a servicios. El Bloque Latinoamericano, el Africano y otros países asociados (Canadá, Bangladesh, Nepal, el Vaticano, Suiza) defienden la garantía del acceso a derechos para todos. De la mano de este punto los países suramericanos promovían hablar sobre regularización, mientras que para la mayor parte de los países este aspecto no era central y el foco estaba en las vías de ingreso seguras.

- *Distinción entre migrante y refugiado.* Aparece nuevamente a lo largo de las rondas la necesidad de distinguir entre estos conceptos. Las posturas más conservadoras pugnan en contra de que se incorporen nuevas categorías jurídicas, mientras que del otro lado se convoca a lograr una articulación efectiva y más evidente entre ambos pactos.

- *Detención y criminalización de los migrantes.* Un punto permanente de disputa entre paradigmas es el uso de la detención como mecanismo de control y gestión de las migraciones. Desde el Bloque Latinoamericano y aliados se promovía “avanzar hacia la eliminación de la detención administrativa y la prohibición de la detención para niños y familias” mientras que desde el Bloque Europeo apenas se confirmó el compromiso de mantener mecanismos distintos al circuito penal.

Otros temas de discusión fueron el retorno forzado y voluntario y la necesidad de distinguir entre estos mecanismos, el acceso a la justicia, los mecanismos de cooperación y el mecanismo de seguimiento del Pacto, especificando qué organismo tendría la responsabilidad de este monitoreo en cada región. Finalmente, otro punto que emergió continuamente a lo largo de las discusiones fue la necesidad de promover la firma de la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* (CMW), especialmente por parte del Bloque Africano y Latinoamericano. Lo

a partir de entrevistas a participantes por parte de la sociedad civil dentro del Pacto; y por el otro, por medio del análisis de documentos, comunicados y noticias emitidos durante las rondas. Esta información no proviene de documentos oficiales ni corresponde a la postura de ningún informante clave en particular.

cual como ya fue mencionado, no se obtuvo en la versión final del documento.

Analizar cómo quedó cada uno de los puntos en el documento final en función de las tensiones y proceso de discusión excede el alcance de este artículo, sin embargo, en una lectura atenta del texto se pueden encontrar aún latentes algunas de las discusiones. En este sentido, es a través del análisis de distintos documentos que nos es posible reconstruir las tensiones y lógicas del proceso de discusión llevado adelante por los diversos actores.

El documento final y la aprobación

Entre la Declaración de Nueva York y la firma del Pacto hubo un gran movimiento de fuerzas políticas en el mundo, el ascenso de Trump, cambios de gobierno en América Latina y el ascenso de la ultraderecha en Europa. En 2017, el Pacto sufre su primer gran embate, cuando el presidente de Estados Unidos decide salir del mismo. A pesar de ello, para julio de 2018, 192 países habían acordado la versión final del texto.

Entre julio y diciembre de 2018, el Pacto sufrió un ataque mediático opositor de la mano de los gobiernos conservadores europeos. Lo cual suscitó una ola de retiros, pasando de estos 192 países a sólo 164 presentes en la Conferencia y posteriormente 152 adopciones. Explica Kathleen Newland cofundadora del *Migration Policy Institute* (MPI, por sus siglas en inglés):

El anuncio por parte del gobierno de Austria, luego de ocupar la presidencia de la Unión Europea, de que no apoyaría el Pacto, resultó más decisivo de lo esperado y llevó a una cascada de retiros de apoyo de los gobiernos de Europa del Este con tendencia a la derecha. A ella se unieron Australia, Israel, República Dominicana y, en el último minuto, Chile. Los gobiernos suizo e italiano retrasaron su decisión de aprobación para permitir el debate parlamentario. El primer ministro belga fue a Marruecos para apoyar el Pacto a pesar de una división en la coalición gobernante que amenazó con derribar a su gobierno (Newland, 2018. Traducción propia, Blog).

El documento final fue aprobado por 164 países los días 10 y 11 de diciembre en Marrakech (Marruecos) y posteriormente for-

malizado por una resolución el 19 de diciembre en la sede de Nueva York de las Naciones Unidas en la que 41 países de los 194 miembros de las Naciones Unidas no votaron finalmente a favor del Pacto:

- En contra (5): República Checa, Hungría, Israel, Polonia y los Estados Unidos
- Abstenciones (12): Argelia, Australia, Austria, Bulgaria, Chile, Italia, Letonia, Libia, Liechtenstein, Rumania, Singapur y Suiza
- Sin voto (24): Afganistán, Antigua y Barbuda, Belice, Benin, Botswana, Brunei Darussalam, República Popular Democrática de Corea, República Dominicana, Guinea, Kiribati, Kirguistán, Micronesia, Panamá, Paraguay, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Eslovenia, Somalia, Timor-Leste, Tonga, Trinidad y Tobago, Turkmenistán, Ucrania y Vanuatu.

De la región Sudamericana, se puede observar que algunos países que participaron de la Conferencia posteriormente no votaron en su adopción definitiva, como es el caso de Paraguay. A esto se le debe sumar que inmediatamente luego de asumir la presidencia, Jair Bolsonaro (actual presidente de Brasil) anunció su salida del Pacto. Esto dejó a la región —y en especial al Cono Sur— muy debilitada frente a este instrumento con tres países de peso fuera: Brasil, Paraguay y Chile.

Mientras tanto, de forma más silenciosa el Pacto para los refugiados fue adoptado el 18 de septiembre obteniendo 181 votos a favor, dos en contra (los de Estados Unidos y Hungría) y tres abstenciones (República Dominicana, Eritrea y Libia).

En concreto el texto del Pacto Mundial sobre Migración es un extenso documento que incluye un preámbulo, un conjunto de principios guía y 23 objetivos detallados. Los objetivos incluyen algunos aspectos de fácil consenso y que ya se han iniciado, como la producción de información (Objetivo 1), otros son declaraciones a largo plazo (Objetivos 17 y 19) y un buen número serán objeto de debates y negociaciones adicionales (como el objetivo 5) (Newland, 2019). Uno de los aspectos tal vez más relevantes del texto es la inclusión en varios “objetivos” de la necesidad de protección a migrantes y desplazados por razones climáticas y/o en situación de vulnerabilidad (Kälin, 2018), lo que abre una puerta para avanzar en estrategias de protección humanitaria intermedias. Finalmente tal y como se mencionó a lo largo del artículo, el *framework*²² de de-

22. Una traducción aproximada del término inglés “framework” se traduce al español como acuerdo marco o marco de referencia.

rechos humanos fue retomado explícitamente en el preámbulo y mencionado a lo largo del Pacto, lo que permite al menos establecer un piso mínimo de compromisos basado en los instrumentos internacionales de derechos humanos (Guild y Basaran, 2018).

El primer año del pacto

El contexto político internacional se modificó mucho desde que se inician las discusiones sobre el Pacto migratorio, y aún más si se tiene en cuenta el contexto de la Declaración de Nueva York. Según el informe realizado por *Mixed Migration Centre* (2019), las tensiones internas en Naciones Unidas en torno al tema migratorio se perciben en los principales foros internos obstaculizando el avance del Pacto y del tema en los distintos ejes.

A nivel mundial la situación migratoria no ha dejado de empeorar. En Europa el acuerdo con Turquía, quien recibió desde 2016 a cerca de 3.6 millones de refugiados, empieza a decaer desde mediados de 2019 y finalmente en febrero el presidente Turco libera el control de las fronteras permitiendo el ingreso de miles de personas a Europa, en particular a Grecia. Esto ocurre al mismo tiempo que el mundo inicia el cierre de fronteras debido a la Pandemia por la COVID-19.

Por su parte Estados Unidos arranca el 2019 con un bloqueo gubernamental total debido a los fondos incluidos en el presupuesto para la realización de un muro para impedir el ingreso de migrantes hacia el país. A pesar del rechazo de la medida, y de las caravanas de migrantes que continúan en aumento con la intención de ingresar en ese país, la inmigración en Estados Unidos en 2019 fue la más baja de la década (Knapp, 2019), y los controles y deportaciones aumentaron de manera alarmante. Por otra parte, en Sudamérica, el éxodo venezolano continuó en aumento, modificando drásticamente la conformación de la movilidad humana internacional en la Región.

Hasta el momento el Pacto no ha servido como marco para definir respuestas articuladas a nivel internacional para contener alguna de las emergencias o situaciones migratorias y es poco o nada mencionado desde las organizaciones de migrantes, de derechos humanos o redes de abogados como marco para la garantía de los derechos migrantes o para la formulación de respuestas adecuadas ante las emergencias migratorias.

Su funcionamiento está previsto a través de la Red ONU para las migraciones (UN Network on Migration), creada a inicios de 2019, coordinada por OIM y en la cual participan distintas agencias del sistema internacional. Esta Red creó un Plan de Trabajo que organizó las acciones relativas al Pacto durante este último año. Este grupo y plan de trabajo se acompaña por el Fondo económico del Pacto Migratorio (Start-Up Fund for Safe, Orderly and Regular Migration), un mecanismo financiero para ayudar a los Estados en el proceso de implementación del Pacto. Este fondo se prevé hasta 2022 y aún no presenta información sobre sus resultados o cómo ha sido invertido. Será también en 2022 cuando se realice el primer Foro global sobre el avance del Pacto y cuando podrá evaluarse el real avance o impacto. Del mismo modo que casi todas las iniciativas que se inscriben en el sistema internacional, el resultado más tangible del Pacto es la creación de un gran número de burocracias, instituciones, grupos, siglas y mecanismos que no siempre resultan sencillos de entender ni de seguir.

Durante el 2019 se realizaron diversos encuentros en el marco del Foro Global sobre Migración y Desarrollo (Global Forum on Migration and Development, GFMD), un espacio informal y no vinculante donde participan actores gubernamentales y organizaciones cercanas al sistema internacional. Uno de los puntos que más se ha abordado y se busca priorizar durante los primeros años es el primer objetivo del Pacto relativo a la producción, disponibilidad y uso de información sobre movilidad humana internacional a nivel global.

Conclusiones

Para la región Sudamericana, resulta un desafío pensar las repercusiones que podrá tener el Pacto en la región, ya que como han expuesto otros autores (Ceriani Cernadas, 2011; Domenech y Boito, 2019) las políticas migratorias de esta región han ido la última década a contramano de las tendencias internacionales que han endurecido los procesos de securitización y criminalización de las migraciones. No obstante, esta tendencia no es lineal, sino que coexiste con políticas y prácticas de control y vigilancia que operan en distintos países y a diferentes escalas (Domenech y Boito, 2019). Al mismo tiempo los sucesos internacionales y las

dinámicas políticas asociadas plantean nuevos desafíos, la llegada de una pandemia y sus graves consecuencias en la movilidad humana imponen mayor capacidad de articulación a nivel global.

El documento final del Pacto no logró resolver la tensión existente entre la mirada securitaria con énfasis en la soberanía y el abordaje desde los derechos humanos. Ambos paradigmas se encuentran presentes y en pugna dentro del texto y será la implementación del mismo lo que defina finalmente su pertinencia para resolver este conflicto. El retiro consecutivo de países europeos primero y sudamericanos después, pone más que nunca en duda la capacidad que este instrumento tendrá en aplacar las tendencias securitarias, discriminatorias y xenófobas que se encuentran en amplio crecimiento y expansión en el mundo, al mismo tiempo que los desplazamientos se intensifican y se complejizan en todas las regiones.

El proceso de diálogo y discusión mostró que las diferencias de posturas y tensiones frente al “problema migratorio” no se dan exclusivamente entre organizaciones de migrantes u organismos de derechos humanos (es decir, la sociedad civil) y los Estados, sino también entre las distintas regiones y, más aún, dentro del propio sistema de Naciones Unidas. Lo que inició por medio de la “Declaración de Nueva York” como un desafío para trascender los conceptos y articular estrategias efectivas entre todos los actores finalizó en dos Pactos poco articulados y en una concepción de las migraciones aún más desgastada, en la que se puede temer que continúe suscitando el retiro de otros países.

Si el Pacto Mundial sobre migración sobrevive será, sin embargo, un punto de partida interesante, sobre el cual se podrá sostener una auténtica discusión que permita desarrollar mecanismos de protección internacional *compartidos* y eficaces, que atiendan el desplazamiento de millones de personas por causas que son, sin lugar a dudas, *compartidas*. Hoy más que nunca, cuando apenas hace unos meses (abril de 2020), el mundo experimentaba la inusitada situación de contar con más de la mitad de la población mundial confinada en sus hogares (3,900 millones de personas) (Comercio y Justicia, 2020) y las fronteras de los países que albergan la mayor cantidad de migrantes, cerradas, se hace indispensable contar con un instrumento efectivo.

Referencias bibliográficas

- ABEP. (2017). *Bloque Latinoamericano, puntos de partida para un Pacto Global de Migración que beneficie a la población en las migraciones y sus gobiernos*. Recuperado de: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Posicionamiento%20del%20Bloque%20Latinoamericano%20Pacto%20Mundial%20sobre%20Migraciones%20septiembre%202017%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Posicionamiento%20del%20Bloque%20Latinoamericano%20Pacto%20Mundial%20sobre%20Migraciones%20septiembre%202017%20(1).pdf).
- Amnistía Internacional. (2017). *UE: El coste en derechos humanos del acuerdo con Turquía sobre refugiados, demasiado alto para copiarlo*. Recuperado de: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/ue-el-coste-en-derechos-humanos-del-acuerdo-con-turquia-sobre-refugiados-demasiado-alto-para-copiarlo/>.
- Amnistía Internacional. (2018). *Ojos que no ven: el acuerdo UE-Turquía, símbolo de una política miope sobre asilo y migración*. Recuperado de: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/ojos-que-no-ven-el-acuerdo-ue-turquia-simbolo-de-una-politica-miope-sobre-asilo-y-migracion/>.
- Barretto, C., Morales, D., y Ortiz Cetra, R. (2018) “¿Un Pacto Global para retornar migrantes?”. *OpenDemocracy*. Recuperado de: <https://www.opendemocracy.net/democraciaabierto/camila-barretto-maia-diego-morales-raisa-ortiz-cetra/un-pacto-global-para-retornar>.
- Barretto, C., Morales, D., y Ortiz Cetra, R. (2018) “Pacto Global para las Migraciones: abandonar la hipocresía y escuchar al Sur”. *OpenDemocracy*. Recuperado de: <https://www.opendemocracy.net/democraciaabierto/camila-barretto-maia-diego-morales-raisa-ortiz-cetra/pacto-global-para-las-migraci>.
- CEAR. (2018). *Dos años del acuerdo entre la UE y Turquía*. Recuperado de: <https://www.cear.es/dos-anos-del-acuerdo-la-ue-turquia/>.
- CELS. (2018). *Pacto global para las migraciones. Recomendaciones para un pacto con enfoque de derechos*. Recuperado de: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/02/CELSPactoGlobal.pdf>.
- Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. (2017). “Nota de coyuntura: hacia la aprobación del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular en 2018”.

Aspectos destacados de la reunión preparatoria celebrada en Puerto Vallarta.

- Centro de Estudios Legales y Sociales. (2018). "Pacto Global para las migraciones. Recomendaciones para un pacto con enfoque de derechos". Buenos Aires.
- Ceriani Cernadas, P. (2011). "Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana". *Nueva Sociedad*. Núm. 233.
- Ceriani Cernadas, P., Ortiz Cetra, R. y Liguori, G. (2018) "Los pactos globales sobre migración y refugio, perspectiva e impacto desde y hacia la región". 4 de septiembre de 2018, en el marco de la Especialización en Migración y Asilo desde una perspectiva de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús.
- CEPAL. (2017). "Informe final 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". 30 y 31 de agosto de 2017. Santiago de Chile. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43353/S1701247_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Comercio y Justicia. (2020). "Un millón de contagios y 3.900 millones de personas confinadas". Recuperado de: <https://comercioyjusticia.info/blog/informacion-general/un-millon-de-contagios-y-3-900-millones-de-personas-confinadas/>.
- Declaración de Nueva York (2016). Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/71/L.1>.
- Domenech, E. y Boito, E. (2019). "Luchas migrantes en Sudamérica: reflexiones críticas desde la mirada de la autonomía de las migraciones". En B. Cordero, S. Mezzadra y A. Varela (Comps.). *América latina en movimiento. Migraciones, límites a la movilidad y sus desbordamientos*.
- Edwards, A. (2015) *Seven factors behind movement of Syrian refugees to Europe*, sesión informativa de prensa ofrecida en el Palacio de las Naciones en Ginebra el 25 de septiembre de 2015.
- Garcés-Mascareñas, B. y Sanchez-Montijano, E. (2017). "El acuerdo UE-Turquía, un año después". Mucho más que externalización. CIDOB nº 3, Abril.
- Guild, E. y Basaran, T. (2018). "First Perspectives on the Zero Draft (5 February 2018) for the UN Global Compact on Safe,

- Orderly and Regular Migration". *Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper*. No. 272.
- Organización de las Naciones Unidas y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2019). *Departamento de Información Pública*.
- Organización de las Naciones Unidas. (2016a). *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/71/L.1>.
- Organización de las Naciones Unidas. (2016b). *Agreement concerning the Relationship between the United Nations and the International Organization for Migration*.
- Organización de las Naciones Unidas. (2017). Resolución 71/280. *Modalidades para las negociaciones intergubernamentales del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular*. Recuperado de: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/A-71-280_S.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas. (2019). *Comunicado por el día internacional del migrante*. Recuperado de: <https://www.un.org/es/observances/migrants-day>.
- Kyriakides, C. (2017). "Words don't come easy: Al Jazeera's migrant-refugee distinction and the European culture of (mis) trust". *Current Sociology*. Vol. 65. Núm. 7. pp. 933-952.
- Kälin, W. (2018). "The Global Compact on Migration: A Ray of Hope for Disaster-Displaced Persons". *International Journal of Refugee Law*, Vol. 30, edición 4, December 2018, pp. 664-667.
- Knapp, A. (30 de Diciembre de 2019) Net Migration between the U.S. and Abroad Added 595,000 to National Population Between 2018 and 2019. Recuperado de: <https://www.census.gov/library/stories/2019/12/net-international-migration-projected-to-fall-lowest-levels-this-decade.html>.
- Mixed Migration Centre. (s/f). *Wheels in motion, Who's done what since the Global Compact on Migration was adopted. (and what should happen next)*. Recuperado de: www.mixedmigration.org.
- Newland, K. (2018). "An Overheated Narrative Unanswered: How the Global Compact for Migration Became Controversial". Migration Policy Institute [Blog]. Recuperado de: <https://www.migrationpolicy.org>.
- Newland K. (2019). "The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: an unlikely achievement". *International*

- Journal of Refugee Law*. No. XX. pp. 1-4.
- RCSCs LAC. (2017). *Consulta Regional de las Organizaciones de la Sociedad Civil frente al Pacto Mundial en Quito (Ecuador)*. 6 de octubre. Quito, Ecuador.
- Ylva. B. (2016) "Refugee or migrant? What corpora can tell". *Nordic Journal of English Studies*. Vol. 15. No. 2. pp. 47-61.



DIARIOS DEL TERRUÑO. REFLEXIONES SOBRE MIGRACIÓN Y MOVILIDAD



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Cuajimalpa



Seminario en Estudios
Multidisciplinarios sobre
Migración Internacional

Posgrado en Ciencias Sociales y Humanidades



Posgrado | CSH

