

DPM 08

México ante el Pacto Mundial para la Migración

por **Juan José Gómez Camacho y
Fernando de la Mora Salcedo**

Mayo 2019



Documentos de Política Migratoria

México ante el Pacto Mundial para la Migración

Autores: Juan José Gómez Camacho y Fernando de la Mora Salcedo

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)-Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios (CIDE-MIG).

El Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios del CIDE (CIDE-MIG) tiene como objetivo general posicionar al CIDE entre la academia, el sector público, privado, y la sociedad civil, como una institución experta en el análisis y discusión del tema migratorio desde una perspectiva integral e interdisciplinaria, que realiza investigaciones con alto rigor académico y, al mismo tiempo, con relevancia par la toma de decisiones y para informar a la opinión pública.

Las opiniones y los datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista del CIDE, de la SRE o del Gobierno de México.

Este documento fue posible gracias al apoyo invaluable del CIDE, El Colegio de México, el PUED-UNAM y la Fundación Vidanta.

1ª edición, abril de 2019.

©, 2019, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe,
C.P. 01210, Alcaldía Álvaro Obregón, Ciudad de México

Editado e impreso en México.

ISBN de la serie: 978-607-8508-34-1
ISBN del volumen: 978-607-8508-56-3

Los autores agradecen los comentarios de los dictaminadores anónimos y el apoyo de la Fundación Vidanta y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Contenido

- 5** Resumen Ejecutivo
- 6** Introducción
- 6** Reseña del proceso diplomático
- 10** Desinformación y el contexto global
- 15** México y el cambio de paradigma
- 22** De lo global a lo local y de regreso
- 23** Referencias

DPM 08

Voting Result:

IN FAVOUR 152

AGAINST 5

ABSTENTION 12



México ante el Pacto Mundial para la Migración

* **Juan José Gómez Camacho y**
** **Fernando de la Mora Salcedo**

Resumen ejecutivo

Este Documento de Política Migratoria se presenta tras la adopción del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM) y explora el impacto de la introducción del tema migratorio en la esfera multilateral y en la política migratoria de México. Expone el contexto internacional y el papel de México en el diálogo migratorio. Ante la realidad contemporánea, el documento articula cómo la instrumentación de los objetivos del PMM brinda mayor certidumbre al Estado, a las personas migrantes y a las comunidades de origen, tránsito, destino y retorno. Concluye con una reflexión sobre el papel de la diplomacia mexicana como un factor impulsor del desarrollo sostenible nacional.



Sobre los autores

*Emb. Juan José Gómez Camacho
Embajador de México en Canadá y Co-facilitador del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

**Mtro. Fernando de la Mora Salcedo
Diplomático de carrera del Servicio Exterior Mexicano adscrito a la Misión Permanente de México ante la ONU.

México ante el Pacto Mundial para la Migración

Introducción

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM) es el primer acuerdo negociado en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que atiende el fenómeno migratorio en todas sus dimensiones. No es exageración decir que el PMM es producto de la diplomacia mexicana, pues fue co-facilitado por los Representantes Permanentes de México y Suiza ante la ONU y fruto de años de esfuerzos multilaterales. Más allá de esta maternidad del instrumento, el Pacto representa un avance cualitativo en la forma en que la actuación diplomática multilateral incide y orienta la política pública nacional. Se trata de un marco cooperativo con enorme potencial en beneficio de millones de personas, al tiempo que es una herramienta para el fortalecimiento institucional.

Este Documento de Política Migratoria (DPM) presenta una sinopsis del proceso que llevó a la creación del acuerdo y hace planteamientos concisos sobre acciones que comienzan a gestarse por el gobierno de México, de la mano con la sociedad civil y otras partes interesadas. Asimismo, presenta un análisis sobre las implicaciones del PMM en la política exterior mexicana a futuro, resaltando que el instrumento es un parteaguas de gobernanza global, y deberá serlo también para nuestra política migratoria. En su valoración, se reconocen retos a superarse y oportunidades a aprovecharse a fin de lograr una mayor congruencia entre la acción exterior e interior del país.

Reseña del proceso diplomático

Pese a su naturaleza transfronteriza por definición, la migración había sido un tema demasiado controvertido para negociarse en las Naciones Unidas.¹ México abogó por poner el tema en la agenda multilateral desde las conferencias de población y desarrollo de la década de 1980. Posteriormente, impulsó la Convención de Trabajadores Migratorios y sus Familias, que hoy cuenta con escasas 54 ratificaciones,² ninguna de ellas de países que son tradicionalmente de destino. En paralelo, se estableció el Foro Mundial de Migración y Desarrollo. Éste representa un

¹ Tradicionalmente, la migración internacional se relaciona con las fronteras, la identidad y seguridad nacionales y la soberanía. Durante siglos, el consenso ha sido que cada Estado decide soberanamente a quién admitir a su territorio y bajo qué circunstancias. Las evoluciones a este precepto se han presentado principalmente en el marco del derecho internacional de los refugiados. A diferencia de las personas migrantes, aquellos que se consideran refugiados bajo el derecho internacional cuentan con un andamiaje institucional y jurídico robusto, en muchos casos fortalecido a través de acuerdos regionales. Los entendimientos sobre refugiados, motivados directamente de la Segunda Guerra Mundial, no encontraron similar para aquellas personas que cruzan fronteras por motivos diferentes al temor bien fundamentado, quienes numeran muchas veces más que los refugiados. Pese a que el consenso respecto a soberanía Estatal permanece, el temor a entrar en esa discusión había fungido como óbice para sostener diálogos multilaterales integrales sobre la migración.

² United Nations Treaty Collection. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families. Disponible en: <https://bit.ly/29bcEt0> (Consultado el día 6 de noviembre de 2018).

espacio informal de diálogo, ciertamente útil, pero totalmente fuera de la esfera intergubernamental de la ONU. Dentro de la organización, su máximo logro previo a 2016 habían sido los dos Diálogos de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo, también con un destacado liderazgo mexicano. Sin embargo, como lo dice su título, se trató meramente de un diálogo y cada edición sería sujeta a negociaciones *ad hoc* sobre su contenido, anclado a los temas de desarrollo.

Todo comenzó a cambiar en 2015, a la luz de los 1.3 millones³ de migrantes y solicitantes de asilo que llegaron a Europa en ese año, aunado a los 3,601⁴ que perdieron su vida trágicamente en el Mar Mediterráneo. Ello dio lugar a la iniciativa del entonces Presidente de la Asamblea General, Mogens Lyketteoft, quien convocó a una reunión de alto nivel sobre grandes movimientos de refugiados y migrantes. En esta nueva coyuntura, la diplomacia mexicana fue muy activa al promover una conferencia intergubernamental sobre migración, señalando los vacíos existentes para los debates dentro de la organización.

México participó en las negociaciones de la Declaración de Nueva York en 2016 para Refugiados y Migrantes, dando pie a dos procesos que culminarían en "pactos".⁵ El primero, liderado por ACNUR, sería el Pacto Mundial para los Refugiados (PMR), y consistiría en una serie de compromisos técnicos. El segundo, y tema del presente DPM, es el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, liderado por Estados Miembros, que contendría compromisos y acuerdos cubriendo todas las dimensiones de la migración internacional. Es decir, estaríamos hablando de todas las etapas del ciclo migratorio: origen, tránsito, destino y retorno. A su vez, cubriríamos todos los aspectos del fenómeno: derechos humanos, trabajo, salud, seguridad, desarrollo sostenible, causas subyacentes de la migración, aprovechamiento de talentos, integración social, gestión fronteriza y muchos otros más. Todos los intereses legítimos serían bienvenidos a la mesa de negociación. ¿Por qué "pactos"? Pues una declaración política habría resultado insuficiente, mientras que una Convención jurídicamente vinculante habría sido políticamente inviable. El justo medio que resultó sería una nueva clase de instrumento, cuyas características sería necesario definir.

Si bien, las condiciones de crisis que dieron pie a la Declaración de Nueva York no fueron las idóneas para negociar una realidad estructural de la globalización como lo es la migración, el ambiente político se aprovechó para avanzar una agenda diplomática ambiciosa en la que todos los países tendrían algo por ganar. Los Representantes Permanentes de México y Suiza ante las Naciones Unidas fueron designados como cofacilitadores del proceso. Ello implicó diseñar un esquema negociador, presidir todas las sesiones, elaborar los documentos preparatorios, redactar los proyectos negociados y asumir la responsabilidad política hasta la adopción del texto.

³ Pew Research Center. Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 Million in 2015. Disponible en: <https://pewrsr.ch/2asbaZs> (Consultado el día 6 de noviembre de 2018).

⁴ International Organization for Migration. IOM Monitors Mediterranean Arrivals, Fatalities. Disponible en: <https://bit.ly/2RHpgug> (Consultado el día 6 de noviembre de 2018).

⁵ La Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes contiene una serie de compromisos para refugiados, otra para migrantes y una sección de compromisos que cubren tanto a refugiados como migrantes. Originalmente, el Pacto Mundial para Refugiados iba a ser un anexo a la Declaración. Con ello, las personas migrantes nuevamente habrían quedado fuera de las conversaciones multilaterales a futuro. Además de incorporar a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) como organización relacionada de la ONU, la Declaración representa un punto de partida fundamental para lo que habría de ser el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

Desde la perspectiva de los co-facilitadores, habría sido un error comenzar a negociar desde el primer día. Era claro que no existían las condiciones políticas para impulsar un instrumento que fuera jurídicamente vinculante. Atender el fenómeno migratorio significaría hacer uso del multilateralismo en su sentido más práctico. De ahí que el proceso diplomático tuvo tres fases: consulta, balance y negociación. En la primera fase, los países expusieron sus prioridades, sus problemas y sus aspiraciones para el Pacto. Se convocaron sesiones temáticas⁶ que versarían sobre todos sus aspectos de la migración, ya sea desarrollo, derechos humanos, gestión fronteriza o vulnerabilidades de las personas migrantes, entre otros.

Tabla 1. Fase I, consultas

Sesión temática	Lugar	Fecha
1.- Derechos Humanos de todos los migrantes, inclusión social, cohesión y todas las formas de discriminación, incluyendo racismo, xenofobia e intolerancia.	Ginebra, Suiza	8-9 de mayo de 2017
2.- Atender las causas de la migración, incluyendo los efectos adversos del cambio climático, desastres naturales y crisis causadas por la humanidad, a través de la protección y asistencia, desarrollo sostenible, erradicación de pobreza y la prevención y solución de conflictos.	Nueva York, Estados Unidos	22-23 de mayo de 2017
3.- Cooperación internacional y gobernanza de la migración en todas sus dimensiones, incluyendo en las fronteras, en tránsito, entrada, retorno, readmisión, integración y reintegración.	Ginebra, Suiza	19-20 de junio de 2017
4.- Contribuciones de los migrantes y sus diásporas a todas las dimensiones del desarrollo sostenible, incluyendo remesas y portabilidad de beneficios.	Nueva York, Estados Unidos	24-25 de julio de 2017
5.- Tráfico de migrantes, trata de personas y formas contemporáneas de esclavitud, incluyendo la identificación apropiada, protección y asistencia a los migrantes y a las víctimas de trata.	Viena, Austria	4-5 de septiembre de 2017
6.- Migración irregular y caminos para la regularización, incluyendo trabajo decente, movilidad laboral, reconocimiento de habilidades y certificaciones y otras medidas relevantes.	Ginebra, Suiza	12-13 de octubre de 2017

Fuente: Elaboración propia.

El objetivo de la primera fase era generar confianza, pero sobre todo deshacerse de dogmas y prejuicios que dominaban el debate de la migración. En este proceso, fue impresionante ver cómo todas las delegaciones fueron cambiando sus propias ideas preconcebidas. A punta de datos duros, evidencia y diálogo, todos los países –incluido México– comenzaron por primera vez a ubicar sus contextos migratorios en un esquema más amplio. La migración dejaba de ser un tema exclusivamente de política interna o seguridad nacional y comenzaba a reconocerse el valor de la cooperación internacional en la atención del fenómeno.

La segunda fase consistió en una reunión de balance, albergada por México en Puerto Vallarta. En esa reunión, se buscó “destilar” toda la información que había sido compartida. Aquí México exhortó a los gobiernos a ver más allá de su perspectiva nacional. Lo que había sido discutido temáticamente ahora sería analizado según “niveles”. Desde lo individual hasta lo global, entender la migración obligaba a los negociadores a entender el impacto de las políticas migratorias de manera

⁶ Refugees and Migrants. Thematic Sessions. Disponible en: <https://bit.ly/2tw8Sl1> (Consultado el día 6 de noviembre de 2018).

integral. Estos “grupos de acción” analizarían los impactos de políticas migratorias en el ámbito humano, comunitario, local, nacional, regional y global.

Tabla 2. Fase II, balance

<p>Día 1</p> <p>Sesión de retrospectión:</p> <p>Espacio al inicio de la Reunión de Balance, dividido en dos paneles:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Perspectivas globales, regionales, subregionales y nacionales, con la participación de gobiernos y organismos internacionales. II. Perspectiva de las partes interesadas, con la participación de sociedad civil, sindicatos, sector privado, parlamentos y Comisiones Nacionales de Derechos Humanos. 	<p>Día 1</p> <p>IDEA Lab</p> <p>Pláticas en formato “TED Talk” que fueron impartidas por expertos en los temas y dieron testimonios sobre el fenómeno de la migración:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Datos y evidencia – Sra. Solveigh Hieronimus, Socia de McKinsey & Company. • Narrativas y percepción pública – Sr. Duarte Geraldino, Periodista independiente. • Migración e identidad – Sra. Ola Orekunrin, Fundadora y Directora de “Flying Doctors Nigeria”.
<p>Día 2</p> <p>Grupos de acción:</p> <p>Sesión de debate sobre las diversas dimensiones en la que tiene impacto la migración:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Humana • Comunidad • Local y subnacional • Nacional • Regional • Global 	<p>Día 3</p> <p>Seguimiento e implementación:</p> <p>Sesión que permitió conocer y debatir propuestas de académicos y expertos ajenos al sistema de las Naciones Unidas sobre los mejores métodos para dar seguimiento a la instrumentación del PMM.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Una vez concluidas las fases de consulta y de balance, se pasó a la tercera y última etapa del proceso diplomático: la negociación. Una de las riquezas innegables de esta fase fue la participación de autoridades migratorias especializadas en la misma sala que las organizaciones de la sociedad civil. Sin importar el tema que se estuviera negociando, se hacían visibles múltiples ángulos de la misma realidad. La labor diplomática de los co-facilitadores consistió en reflejar todos los puntos de vista en un acuerdo consecuente, que fuera más allá de mínimos comunes y sentara las bases para la cooperación internacional a futuro.

Mientras tanto, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) coordinaba una postura mexicana que fuera congruente con la visión de 360 grados profesada en el proceso. Desde la primera fase, antes de cada sesión temática, se convocaban reuniones intersecretariales para coordinar los insumos que México compartiría en esas reuniones. Estos diálogos a nivel nacional enriquecían el entendimiento entre las propias dependencias gubernamentales y le permitían al país exponer verdaderas buenas prácticas y desafíos. Aunado a ello, la sociedad civil mexicana jugó un papel central. Celebraba sus propios encuentros y varias organizaciones presentaron insumos directamente. Estas visiones eran incorporadas a las posiciones nacionales mexicanas mediante la participación de representantes de la sociedad civil acreditadas directamente como parte de la delegación de México.

Desinformación y el contexto global

No será sorpresa para quienes siguen la política internacional que lograr un acuerdo trascendente multilateral en estos tiempos no es fácil. El PMM ha sido blanco de manifestaciones, campañas de desinformación y hasta fuertes crisis políticas en algunos países. Para tratarse de un documento jurídicamente no vinculante, el comportamiento de varios gobiernos hacia él le ha dado –quizás irónicamente– un peso muy superior al que tenía en anteproyecto conceptual. Aun cuando la enorme mayoría de los países se hayan comprometido al PMM, existen intereses activos que aseguran que la ruta a la instrumentación no será fácil.

Durante la primera fase, absolutamente todos los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas participaron. En diciembre de 2017, justo antes de la reunión de balance en Puerto Vallarta, Estados Unidos anunció que abandonaba el proceso y que no formaría parte de las negociaciones. A lo largo del proceso, ese país genuinamente se mantuvo al margen, observando desde la distancia y respetando las negociaciones mandatadas por la Asamblea General. Habiendo acordado el documento en julio de 2018 y más cerca de la fecha de adopción, comenzó una campaña vigorosa para sumar adherentes a una visión abiertamente hostil hacia la gobernanza de la migración internacional.

Si bien existieron cabildeos políticos y *démarches* tradicionales, tuvieron mayor impacto las campañas de desinformación provenientes de las extremas derechas no estatales en varios países. Hungría se había pronunciado en repetidas ocasiones en contra de cualquier discusión multilateral sobre migración, pero era una voz relativamente solitaria en las etapas preparatorias. Sin embargo, en las redes sociales, los videos de blogueros independientes o asociados a partidos políticos ultraconservadores comenzaron propagarse efusivamente. Hablaban de que la ONU iba a “controlar sus fronteras”.⁷ Decían que se establecía la migración como un nuevo “derecho humano”.⁸ Argumentaban que se censuraría a la prensa que no fuera abiertamente pro-migrante ante una “invasión inminente”.⁹

El impacto de estas campañas de desinformación fue muy profundo y se sintió en varios países, incluido México. Pese a ser resultado de un proceso diplomático ejemplar, que atrajo la aprobación de la gran mayoría de los Estados Miembros, aquel diálogo y entendimiento que dieron lugar al Pacto no trascendió a las poblaciones. En la opinión pública, el tema migratorio permanece más emotivo que nunca. Suiza e Italia decidieron sostener debates parlamentarios para decidir a favor o en contra de su adhesión.¹⁰ Mientras tanto, los países del Grupo de Visegrado se

⁷ Ardittis, Scott. Refugees Deeply: What's to Fear in the UN Global Compact for Migration? Disponible en: <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2018/12/05/whats-to-fear-in-the-u-n-global-compact-for-migration> (Consultado el 18 de marzo de 2019).

⁸ Politico: How the UN migration pact got trolled. Disponible en <https://www.politico.eu/article/united-nations-migration-pact-how-got-trolled/> (Consultado el 18 de marzo de 2019).

⁹ Kakissis, Joanna. National Public Radio: A UN Migration Pact is Dividing Europe – And Has Become Fodder for Nationalists. Disponible en: <https://www.npr.org/2018/12/10/674527496/a-u-n-migration-pact-is-dividing-europe-and-has-become-fodder-for-nationalists> (Consultado el 18 de marzo de 2019).

¹⁰ En el caso de Suiza, pese a que su Representante Permanente ante la ONU era co-facilitador, la desinformación fue tal que ocasionó un debate estridente. Si bien, el gobierno federal apoyaba el PMM, el parlamento aprobó una moción indicando que debería sostener un debate para tener la última palabra. A la fecha, no se ha llevado a cabo tal debate parlamentario.

alinearon con Hungría, ocasionando la renuncia del Canciller de Eslovaquia Miroslav Lajčák, quien había sido Presidente de la Asamblea General durante el proceso. Chile, República Dominicana y Libia también se distanciaron de último minuto como producto de múltiples presiones internas y externas. En fin a diferencia del proceso de negociación, en donde únicamente Estados Unidos se distanciaba del Pacto, el endoso de diciembre de 2018 arrojó 152 votos a favor firmes, negativas de Estados Unidos, Hungría, Israel, República Checa y Polonia (5) y 12 abstenciones (ver tabla 3).

Tabla 3. Votación de la Resolución de endoso al Pacto Mundial (A/73/L.66) el 19 de diciembre de 2018 en la Asamblea General de la ONU

Estado	Voto	Estado	Voto	Estado	Voto	Estado	Voto
Afganistán		Dominica		Kirguistán		República Árabe Siria	
Albania		Ecuador		Kiribati		República Centroafricana	
Alemania		Egipto		Kuwait		República Checa	
Andorra		El Salvador		Lesotho		República de Corea	
Angola		Emiratos Árabes Unidos		Letonia		República de Moldova	
Antigua y Barbuda		Eritrea		Liberia		República Democrática del Congo	
Arabia Saudita		Eslovaquia		Líbano		República Democrática Popular de Corea	
Argelia		Eslovenia		Libia		República Dominicana	
Argentina		España		Liechtenstein		República Popular Democrática de Lao	
Armenia		Estados Unidos de América		Lituania		República Unida de Tanzania	
Australia		Estonia		Luxemburgo		Rumania	
Austria ¹¹		Etiopía		Madagascar		Rwanda	
Azerbaiyán		E.R.Y. Macedonia		Malasia		Saint Kitts y Nevis	
Bahamas		Federación de Rusia		Malawi		Samoa	
Bahrein		Fiji		Maldivas		San Marino	
Bangladesh		Filipinas		Mali		San Vicente y las Granadinas	
Barbados		Finlandia		Malta		Santa Lucía	
Belarús		Francia		Marruecos		Santo Tomé y Príncipe	
Bélgica		Gabón		Mauricio		Senegal	
Belice		Gambia		Mauritania		Serbia	
Benin		Georgia		México		Seychelles	
Bhután		Ghana		Micronesia		Sierra Leona	
Bolivia		Granada		Mónaco		Singapur	
Bosnia y Herzegovina		Grecia		Mongolia		Somalia	
Botswana		Guatemala		Montenegro		Sri Lanka	
Brasil		Guinea		Mozambique		Sudáfrica*	
Brunei Darussalam		Guinea Bissau		Myanmar		Sudán	
Bulgaria		Guinea Ecuatorial		Namibia		Sudán del Sur	
Burkina Faso		Guyana		Nauru		Suecia	
Burundi		Haití		Nepal		Suiza	
Cabo Verde		Honduras		Nicaragua		Suriname	
Camboya		Hungría		Niger		Swazilandia	

¹¹ Austria negoció durante el proceso en nombre de 27 Estados Miembros de la Unión Europea (todos menos Hungría). Sin embargo, tras haber concluido las negociaciones del texto y poco antes de la Conferencia Intergubernamental de Marrakech, su gobierno decidió que no apoyaría el PMM.

Tabla 3. Votación de la Resolución de endoso al Pacto Mundial (A/73/L.66) el 19 de diciembre de 2018 en la Asamblea General de la ONU (continuación...)

Estado	Voto	Estado	Voto	Estado	Voto	Estado	Voto
Camerún		India		Nigeria		Tailandia	
Canadá		Indonesia		Noruega		Tayikistán	
Chad		Irán (República Islámica de)		Nueva Zelandia		Timor Leste	
Chile		Iraq		Omán		Togo	
China		Irlanda		Países Bajos		Tonga	
Chipre		Islandia		Pakistán		Trinidad y Tobago	
Colombia		Islas Marshall		Palau		Túnez	
Comoras		Islas Salomón		Panamá ¹²		Turkmenistán	
Congo		Israel		Papua Nueva Guinea		Turquía*	
Costa Rica		Italia		Paraguay		Tuvalu	
Côte d'Ivoire		Jamaica		Perú		Ucrania*	
Croacia		Japón		Polonia*		Uganda	
Cuba		Jordania		Portugal		Uruguay*	
Dinamarca		Kazajistán		Qatar		Uzbekistán	
Djibouti		Kenya		Reino Unido		Vanuatu	
						Venezuela*	
						Viet Nam	
						Yemen	
						Zambia	
A favor		En contra		Abstenciones		Total de votos	
152		5		12		169	

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del registro de votación del proyecto de resolución A/73/L.66, posteriormente A/RES/73/195.

Resulta importante reflexionar brevemente sobre las resistencias que el PMM enfrentó en la opinión pública de varios países. Pese a su naturaleza transparente, abierta e incluyente, el PMM fue víctima de los ataques tradicionales contra el "globalismo" que aquejan muchas de las iniciativas emanadas de las Naciones Unidas. Si bien, podrían existir toda clase de críticas válidas, aquellos pronunciamientos que movilizaron la oposición al instrumento tenían en común una carencia de fundamento en la realidad. Es decir, sostener que la ONU iba a ejercer alguna especie de control sobre las fronteras o las políticas migratorias no solo es una falsedad, sino una imposibilidad empírica. En buena medida, la naturaleza integral del documento lo expone a una multiplicidad de opiniones, pues no se trata únicamente de desarrollo o de derechos humanos, sino que engloba toda una realidad contemporánea migratoria. Un estudio serio y objetivo del PMM, como lo hicieron varios gobiernos, dejaría claro que el PMM es lo que dice ser: un marco cooperativo para que la migración sea segura, ordenada y regular. Tomando en cuenta el ambiente político marcado por nacionalismos excluyentes, se podría concluir que el hecho de que las campañas en contra del instrumento tuvieran que recurrir a tergiversaciones es, en realidad, un testimonio a la solidez del texto.

Una vez adoptado por la Conferencia Intergubernamental de Marrakech, la comunidad internacional contaba con un marco cooperativo para la migración internacional. Trascendiendo los votos, los objetivos

¹² Panamá indicó posteriormente en la sesión que habría votado a favor.

del PMM siguen la ruta del ciclo migratorio, partiendo de la base de los datos y la evidencia. El Pacto traza las causas subyacentes de la migración, atiende vulnerabilidades sistemáticas en tránsito y busca generar condiciones a lo largo del ciclo migratorio que potencien el papel de las personas migrantes como agentes de desarrollo sostenible, incluso al retornar a sus países de origen. Bajo cada objetivo, se negociaron acciones de las cuáles los Estados Miembros podrán hacer uso a fin de cumplir con la meta asentada.

Tabla 4. Objetivos para la migración segura, ordenada y regular según el PMM

1. Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica.
2. Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen.
3. Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración.
4. Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada.
5. Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular.
6. Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente.
7. Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración.
8. Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos
9. Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes.
10. Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional.
11. Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada.
12. Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación.
13. Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas.
14. Mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio.
15. Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos.
16. Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social.
17. Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración.
18. Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias.
19. Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países.
20. Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes.
21. Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible.
22. Establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas.
23. Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular.

Fuente: Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.¹³

Un repaso de los objetivos del PMM indica rápidamente que todas y cada una de sus metas tienen tres características en común. En primera instancia, todas benefician tanto al migrante como al Estado y a las comunidades receptoras y de origen. Por ejemplo, reducir el costo de las transferencias de remesas al 3% lógicamente representaría mayor riqueza para las familias que reciben estos flujos de capital privado y suelen invertirlos en salud, vivienda y nutrición. A su vez, la persona migrante podrá disponer de mayor capital para mejorar su calidad de vida en el exterior y el Estado podrá avalar la legitimidad de todas estas transferencias como remesas, evitando así esquemas de lavado de dinero.

En segundo lugar, todas las metas generan una mayor predictibilidad al fenómeno migratorio. Desde un punto de vista laboral, si los gobiernos pueden validar estudios, capacidades y aptitudes, es más fácil

¹³ Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Documento final de la conferencia, párrafo 16. Disponible en: <http://undocs.org/es/A/CONF.231/3>. Consultado el 18 de enero de 2019.

desarrollar programas migratorios que respondan a las necesidades del mercado de trabajo. A su vez, una regulación moderna del reclutamiento internacional ayuda mucho a combatir los abusos y violaciones a manos de empleadores sin escrúpulos, fomenta una migración circular y, en algunos casos, evita la trata de personas. A grandes rasgos, la predictibilidad del comportamiento internacional de los Estados basados en normas comúnmente aceptadas permite a los gobiernos una mejor planeación interna y una mejor coordinación hacia el exterior. Así ocurre para la mayoría de los temas globales, así que la migración no tendría por qué ser la excepción.

Por último, lo que tienen en común todos los objetivos es que se logran a través de alianzas, ya sea entre gobiernos o con el acompañamiento de autoridades locales, sociedad civil o la iniciativa privada. Al igual que ningún país puede atender el fenómeno migratorio por sí solo, ningún gobierno puede pretender gestionar la migración internacional efectivamente sin la participación de todas las partes interesadas. Por ejemplo, al aumentar y flexibilizar las vías para la migración regular, se deben involucrar a los empleadores y a los sindicatos para asegurar que el talento buscado esté debidamente calificado para las labores que habrá de realizar. Asimismo, obliga a valorar esquemas arcaicos de migración en los que la visa está atada condicionalmente a un empleador o en que el estudiante pierde sus derechos si ocupa un trabajo de medio tiempo. En ese y en todos los objetivos, hay lugares importantes para forjar alianzas estratégicas que potencian las aportaciones de las personas migrantes al desarrollo sostenible, resguardan los derechos humanos y contribuyen a sociedades cada día más productivas y armónicas.

Para acompañar y apoyar a los gobiernos en la instrumentación del PMM, el Secretario General António Guterres estableció la Red de las Naciones Unidas sobre Migración Internacional. Esta red reemplaza el inoperante Grupo Mundial de Migración y será liderada permanentemente por la OIM, con la participación de todos los fondos, programas y agencias de la ONU que trabajen en el tema migratorio. El PMM establece un fondo y una plataforma de conocimiento que serán administrados por la Red. De esta manera, el sistema de Naciones Unidas toma un paso cualitativo enorme hacia la congruencia en apoyo a los esfuerzos de sus Estados Miembros.

En 2019, los Estados Miembros de la ONU volverán a negociar en el tema migratorio, ahora para acordar las modalidades del Foro de Examen sobre Migración Internacional (FEMI). Si bien, se trata de una negociación técnica, no estará exenta de la polarización que acompaña el tema migratorio. El FEMI tendrá lugar cada cuatro años y su enorme valor político es que será un espacio oficial, dentro de Naciones Unidas, en donde todos los países pueden compartir sus experiencias prácticas en la instrumentación del PMM y hablar de migración más ampliamente. Será un espacio intergubernamental, pero con la participación de la sociedad civil, instituciones nacionales de derechos humanos, gobiernos locales, parlamentarios y la academia, asegurando que se mantenga la visión de 360 grados. Tal espacio institucional es, en sí mismo, uno de los logros más importantes del Pacto. Los ojos del mundo estarán en México para reportar los avances y retos de instrumentación.

México y el cambio de paradigma

El PMM es hoy una realidad que es parte tanto de la política exterior mexicana como de su política migratoria. Ante la innegable interdependencia que caracteriza nuestra relación bilateral con Estados Unidos, una pregunta obligada es si existe una incompatibilidad fundamental entre el deseo de cooperar con nuestro vecino del norte en materia migratoria y el PMM. Si bien, la oposición política al Pacto es explícita en voz de la Administración Trump, no hay oposición *per se* al concepto de que toda migración debería ser segura, ordenada y regular. En buena medida, ese país ya instrumenta algunas de las acciones contenidas en el PMM, aunque difícilmente lo reconocería públicamente. En este supuesto también se encuentran varios de los países detractores.

El no compartir visiones en el tema migratorio con nuestro vecino del norte no es nada nuevo. En una relación tan madura y compleja, es normal poder tener desacuerdos en algunos temas que ambos países consideran importantes y de todas formas mantener la alianza estratégica. En el terreno, más allá de los gobiernos en turno, se cuenta con mecanismos institucionales de cooperación en la materia. La Patrulla Fronteriza continuará haciendo su trabajo al igual que la red consular mexicana hará el suyo. Seguirá habiendo comunicación a todos los niveles y ambos países velarán por el pleno respeto de sus compromisos vinculantes bilaterales y multilaterales. No compartir el discurso político no tiene por qué fungir como óbice para una relación más estrecha con resultados positivos en el terreno.

Más allá de los retos de política exterior inherentes a la realidad geopolítica de México, la mayor parte de los obstáculos se encuentran, al igual que en casi todos los demás países, en la política interna. En la República Mexicana, se enfrentarán retos sociales, económicos, políticos y de derechos humanos. Hoy existe una voluntad colectiva para enfrentar todos estos retos y comienza a vislumbrarse un camino que apunta a la cooperación internacional para hacerles frente. Cuando el PMM fue adoptado en la Conferencia Intergubernamental en Marrakech, Marruecos, el Canciller Marcelo Ebrard fue claro:

Como México fue un promovente tan activo, pues ahora somos el país más comprometido de todos para llevarlo a cabo. Lo vamos a hacer con toda resolución. México va a cambiar su política migratoria. México va a hacerlos sentir a ustedes orgullosos del Pacto que hemos adoptado para una migración segura, ordenada y regular. Vamos a cambiar las cosas. Y por nosotros hablarán nuestros hechos.¹⁴

En otras palabras, la nueva administración del Presidente Andrés Manuel López Obrador no solamente asumía la responsabilidad del Estado mexicano con un acuerdo internacional, sino que haría uso de sus objetivos, haciéndolos propios y asegurando que su esencia no se quedara plasmada en el papel, sino que tomaría vida en el terreno.

¹⁴ United Nations WebTV: General Debate, 2nd Plenary Meeting, Migration Conference (Marrakech, Morocco, 10-11 December 2018). Disponible en: <http://webtv.un.org/watch/general-debate-2nd-plenary-meeting-migration-conference-marrakech-morocco-10-11-december-2018/5977775248001> (Consultado el 18 de marzo de 2019).

Poco después de la adopción del PMM, se anunció una nueva política migratoria en un acto conjunto de los titulares de las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores. La conceptualización de la política migratoria como un asunto con un componente inherentemente inter-nacional es de por sí sintomático de un cambio de paradigma. No se está hablando de una alteración total ni radical del andamiaje institucional de la gestión migratoria, sino de un ejercicio de reflexión y sobre todo, una voluntad de tomar como referente las mejores prácticas internacionales que estén en los mejores intereses del país.

Tal cambio de paradigma se antoja difícil, pero no lo es tanto cuando existe la voluntad política colectiva de la comunidad internacional de andar por el mismo camino. Los países que comiencen a trabajar para cumplir con los objetivos del Pacto encontrarán, en muchos casos, socios dispuestos a apoyarlos y a cooperar. Tal ha sido el caso con la declaración política del Plan de Desarrollo Integral (PDI) firmada por los Jefes de Estado de El Salvador, Guatemala, Honduras y México el 1 de diciembre del 2018, que hace referencia explícita a la alineación del mismo con el PMM.

El PDI entre México y los países del Triángulo Norte de Centroamérica es el primer indicador del cambio de paradigma. No es cosa menor vincular el desarrollo incluyente del sur de México con nuestros países vecinos. Al reconocer las motivaciones estructurales de la migración subregional, se abre la puerta a la cooperación para combatir el subdesarrollo e impulsar la prosperidad. El Plan prevé inversiones tanto públicas como privadas, así como un acercamiento con socios externos y alianzas estratégicas. Más allá de ser el primer ejemplo de cambio mexicano, el PDI busca ser el primer mecanismo de instrumentación subregional del PMM. Con el acompañamiento de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) y con sus cuatro ejes (origen, tránsito, destino y retorno) se retiene la visión de 360 grados asentada en el PMM.

Conforme se vaya desarrollando el PDI, será importante no caer en la vieja dicotomía de migración y desarrollo. La percepción tradicional es que la falta de desarrollo da pie a la migración y que las remesas provenientes de la migración promueven el mismo. La realidad, y lo que demuestran los estudios del *Overseas Development Institute*,¹⁵ es que la falta de desarrollo no necesariamente da pie a la migración. Ello no significa que se debe obviar la imperante necesidad de reducir la pobreza y desigualdad estructurales que caracterizan la zona. Al contrario, hay que ver también el cambio climático y la seguridad pública, entre muchos otros factores. Una de las lecciones del Pacto es que, si los migrantes retornan a las mismas situaciones que dieron pie a su salida, es poco probable que permanezcan, dando pie nuevamente a movimientos transfronterizos motivados por la necesidad.

Una de las claves del PDI está en su nombre y es su naturaleza integral. Ciertamente, el componente migratorio es muy importante, pero no puede ni debe ser la preocupación central de una iniciativa de estas dimensiones. La creación de oportunidades laborales dignas y con mayor seguridad contribuirá indudablemente a reducir los flujos irregulares hacia el norte. No obstante, también lo hará la facilitación de movimientos regulares y circulares, en donde las capacidades y aptitudes de las personas migrantes de Centroamérica se aprovechen, se mejoren y regresen a potenciar el desarrollo de sus comunidades de origen. Mientras el paradigma para ello sea la cooperación internacional que tome en cuenta las necesidades de las comunidades, los gobiernos y de la persona migrante, habrá socios dispuestos a apoyar al Plan.

Lo cierto en el caso mexicano es que la política migratoria afecta a más personas que nunca. Desde el Norte, la tendencia de retorno, ya sea voluntario o forzado, impone retos importantes en materia de reintegración. Muchas veces se trata de familias con condiciones migratorias mixtas, ya que algunos de los menores de edad son nacidos en

¹⁵ Overseas Development Institute: Migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development, July 2016 to September 2018. Disponible en: <https://www.odi.org/projects/2849-migration-and-2030-agenda-sustainable-development> (Consultado el 18 de marzo de 2019).

Estados Unidos y deberán contar con la doble nacionalidad a fin de aprovechar plenamente los derechos que les otorga la ley. Desde el Sur, las coyunturas en Sudamérica y Centroamérica se manifiestan en un crecimiento exponencial de solicitudes de asilo, así como una mayor visibilidad a las caravanas migrantes. Si bien, el objetivo último puede ser llegar a Estados Unidos, un número ascendente opta por permanecer en México, ya sea de manera temporal o a largo plazo. Se trata de flujos cada vez más diversos con necesidades distintas. Para atender esta realidad, las políticas públicas habrán de ser también multidimensionales. Todo ello impone retos en materia social, económica, política y de derechos humanos.

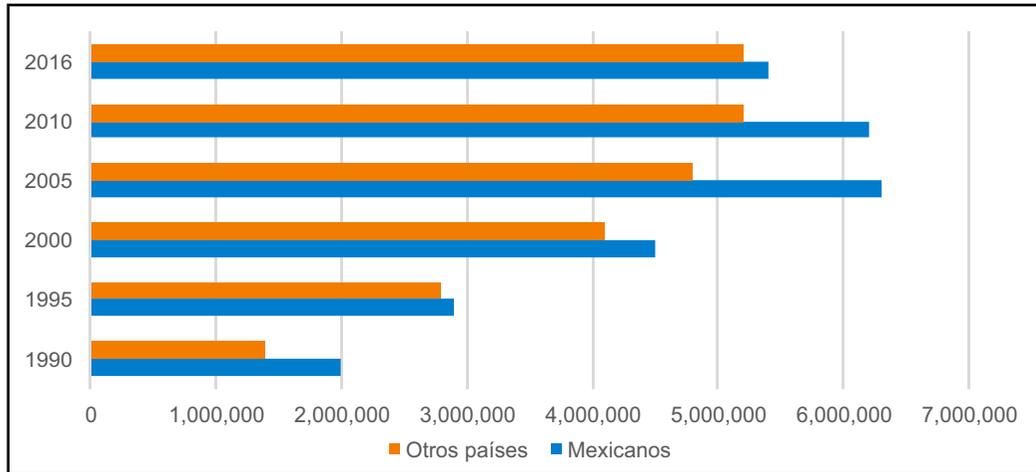
En materia social, la realidad de ser un país de destino, refugio y tránsito no ha permeado en la opinión pública colectiva de las comunidades mexicanas. Las consignas xenófobas y muestras de intolerancia frente a las caravanas migrantes de finales de 2018 dejaron claro que nuestros retos ya son similares a los de países tradicionalmente de destino. La politización del tema migratorio, y su casi automática polarización en el discurso público mexicano indican que la política social y de bienestar del Gobierno de México habrán de tomar en cuenta las necesidades específicas de las personas migrantes y prestar mucha atención a las comunidades que las reciben. Basta ver las reacciones en Tijuana y otras partes del país ante las caravanas migrantes para constatar la delicadeza del tema.¹⁶

A pesar de que la mayoría de la población y algunas fuerzas políticas consideran a México como país de origen, las tendencias de los últimos años reflejan flujos mucho más complejos que los tradicionales. A partir de 2010, el país alcanzó una tasa cero o negativa de migración neta hacia Estados Unidos. Ello significa que, en ese año, la cantidad de migrantes que iban de México a Estados Unidos era igual o menor que aquellos que arribaban a México provenientes del vecino del norte. En los años siguientes se fue consolidando esa tendencia. Las tasas de retorno, tanto forzado como voluntario, alcanzaron niveles que obligaron al Gobierno de México a prestar atención especial al fenómeno de retorno.



¹⁶ Milenio Digital: Ya no queremos migrantes en Tijuana: alcalde. Disponible en: <https://www.milenio.com/estados/ya-no-queremos-migrantes-en-tijuana-alcalde> (Consultado el 23 de febrero de 2019).

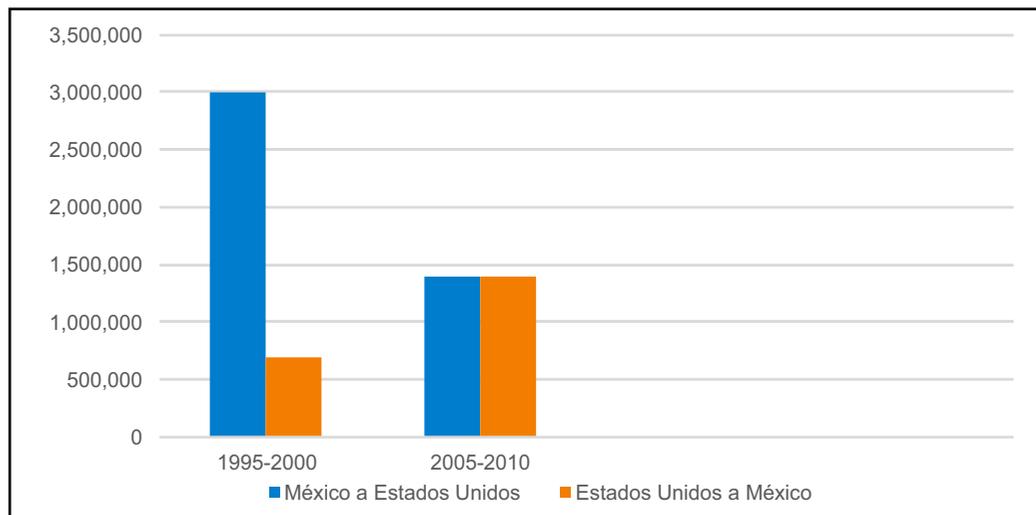
Tabla 5. Migración irregular de mexicanos y otras nacionalidades en Estados Unidos (comparativo)



Fuente: Pew Research Center.¹⁷

El tema económico interno tampoco podrá obviarse. Una política migratoria podría asegurar que las personas migrantes en territorio mexicano ejerzan como agentes de desarrollo sostenible. Ello implica, en su nivel más básico, el acceso al empleo digno y formal. Los números de trabajadores temporales agrícolas, regulados, en el sur de México hablan por sí mismos. La posibilidad jurídica de acceder al empleo, mientras éste sea formal, no quitará oportunidades laborales a los nacionales mexicanos. Lejos de ello, puede incentivar mayor crecimiento económico y generar más empleos. Es preciso recordar que, en promedio, el 85% de las ganancias de un trabajador migratorio permanecen en el país de destino, mientras que únicamente el 15% se convierten en remesas familiares.¹⁸

Tabla 6. Migración neta México – Estados Unidos



Fuente: Pew Research Center.¹⁹

¹⁷ Pew Research Center. U.S. Unauthorized Immigrant Total Dips to Lowest Level in a Decade. Disponible en: <http://www.pewhispanic.org/2018/11/27/u-s-unauthorized-immigrant-total-dips-to-lowest-level-in-a-decade/> (Consultado el 8 de noviembre de 2018)

¹⁸ Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola: Migrants send home 51 per cent more money than a decade ago lifting millions out of poverty, says new report. Disponible en: <https://www.ifad.org/en/web/latest/news-detail/asset/39236974> (Consultado el 20 de febrero de 2019).

¹⁹ Pew Research Center. Net Migration from Mexico Falls to Zero – and Perhaps Less. Disponible en:

Pese a la realidad del retorno, México se ha mantenido como un importante corredor de tránsito migratorio a nivel mundial. Las cifras de migración indocumentada en la frontera sur de Estados Unidos demuestran el incremento de nacionalidades distintas a la mexicana en la conformación de los flujos. A su vez, los desplazamientos provenientes del Triángulo del Norte y de otras partes del mundo también se han reflejado en las cifras de detención estadounidenses y mexicanas.

La tendencia que se identifica en cuanto a detenciones fronteras en Estados Unidos es de un número creciente de personas centroamericanas, mientras que la nacionalidad mexicana muestra una propensión general a la baja. Pese a lo complejo que es homogenizar la migración, en América Latina la pobreza suele ser un común denominador detrás de grandes movimientos transfronterizos. Esa vulnerabilidad es exacerbada por factores como el cambio climático, la violencia, inestabilidad política y falta de oportunidades de empleo. A su vez, el endurecimiento de la política migratoria estadounidense ha dificultado la migración circular, elevando los riesgos en el tránsito. Como resultado, un mayor número de personas migrantes de Centroamérica (y otras partes del mundo) llegan tanto a México como a Estados Unidos.

Tabla 7. Detenciones fronteras en Estados Unidos según nacionalidad

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
México	653,035	495,582	396,819	280,580	262,341	265,409	226,771	186,017	190,760
El Salvador	12,133	11,181	13,123	10,368	21,903	36,957	66,419	43,392	71,848
Guatemala	15,143	14,125	16,831	17,582	34,453	54,143	80,473	56,691	74,601
Honduras	18,110	13,344	12,231	11,270	30,349	46,448	90,968	33,445	52,952
Otros	6,584	6,633	8,727	7,777	7,827	11,440	14,740	11,788	18,709
Total	705,005	540,865	447,731	327,577	356,873	414,397	479,371	331,333	408,870

Fuente: Department of Homeland Security²⁰

Tabla 8. Extranjeros con mayor incidencia de deportación de México por nacionalidad

	2016	2017	2018*
Estados Unidos	2,304	2,135	1,504
El Salvador	33,384	11,706	9,681
Guatemala	62,299	35,874	38,654
Honduras	53,857	29,959	44,307
Nicaragua	1,312	728	1,387
Cuba	3,617	608	133

*Cifras a octubre de 2018

Fuente: Unidad de Política Migratoria.²¹

<http://www.pewhispanic.org/2012/04/23/net-migration-from-mexico-falls-to-zero-and-perhaps-less/> (Consultado el 8 de noviembre de 2018)

²⁰ Department of Homeland Security Border Security and Metrics Report, Mayo de 2018, pp. 46. (Consultado el 12 de noviembre de 2018)

²¹ Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, México. Extranjeros presentados y devueltos. Disponible en: <https://bit.ly/1dkYsfm>, <https://bit.ly/2RJO2h>, <https://bit.ly/2qToP3k>, <https://bit.ly/28Ttdc6> (Consultados el 13 de noviembre de 2018)

En materia política, será indispensable un fortalecimiento verdadero e integral de las instituciones. Tanto el Instituto Nacional de Migración (INAMI) como la Comisión Mexicana para Atención a Refugiados (COMAR) requieren de atención para cumplir con sus mandatos en la realidad contemporánea. Ya se vislumbra un acercamiento positivo hacia el fortalecimiento de ambas instancias. La reestructuración del INAMI con dos ejes fundamentales (el respeto a los derechos humanos y el desarrollo en Centroamérica y el sureste de México), es un primer paso. También lo es el convenio de colaboración entre ambas instancias firmado en febrero de 2019, que busca asegurar los derechos de aquellas personas que suelen caer en las llamadas “zonas grises” entre refugiados y migrantes.

Conforme las instituciones se hagan más accesibles para todos y se puedan ejercer derechos y obligaciones, el incentivo para migrar irregularmente se irá desvaneciendo. La migración no deberá quedar fuera de los esfuerzos del fortalecimiento del Estado de Derecho en el país, que forma parte de un reto mayúsculo en todas las áreas de la vida pública. Aunado a las instituciones federales, la inclusión y, en su caso, fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales también es parte de una política migratoria de Estado.

En lo que corresponde a los derechos humanos, la migración internacional constituye un área emblemática para aprender y aplicar hacia dentro lo que se haya hecho afuera. México cuenta con la red consular más grande de un país en otro. La variedad, cantidad y calidad de servicios que ofrece a millones de mexicanos fuera de sus fronteras es referente obligado a nivel global. No obstante, las violaciones a los derechos humanos que enfrentan las personas migrantes en territorio mexicano indican que existe mucho trabajo por delante para hacer valer la protección a nivel nacional. Defender la seguridad básica y la dignidad de la persona migrante es parte de la tradición, las leyes y obligaciones de México. Esa tensión entre lo que se predica afuera y lo que se hace adentro es –hasta cierto punto– saludable; obliga a las instituciones públicas a ser progresistas en materia de derechos humanos.

Otro aspecto que requiere atención, de manera impostergable, corresponde a la migración de retorno mexicana proveniente de Estados Unidos, así como aquellos extranjeros que ingresen al país desde Estados Unidos bajo los supuestos de la sección 235(b)(2)(c) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de ese país.²² En el primer caso, habrá que facilitar la reintegración de los migrantes que retornan. En el terreno, las necesidades de una persona deportada pueden ser muy distintas a las de quien regresa a México de manera voluntaria. En ambos casos, programas como “*Somos Mexicanos*” y otros tendrán que coadyuvar a reducir las vulnerabilidades. Un posible avance en el mediano plazo sería el reconocimiento de la Matrícula Consular de Alta Seguridad como identificación válida para fines bancarios y ante la administración pública.

Aunado al tema de la identificación, será necesario analizar cuidadosamente los vasos conductores entre la política migratoria de retorno y las capacidades y prioridades en materia educativa, laboral y de bienestar social. Las personas migrantes retornadas han adquirido capaci-

²² Esta sección de la ley migratoria de Estados Unidos establece que si un solicitante de asilo ingresa a territorio estadounidense a través de un país contiguo (México o Canadá), éste puede ser retornado a ese país en lo que su caso se desahoga ante tribunales estadounidenses.



dades y aptitudes que suelen ser desaprovechadas por los países de origen. Ello se debe en parte a la discriminación estructural que muchos de ellos enfrentan, así como por la incapacidad del mercado laboral de asimilarlos mediante la innovación. El aprovechamiento del capital humano está en el corazón del PMM y es además congruente con un enfoque humanista de política migratoria.

Para aquellos que solicitaron protección internacional en Estados Unidos y aguardarán el desahogo de su proceso en México, la postura anunciada ya es, a grandes rasgos, consistente con el Pacto Mundial. No criminalizar a las personas por su condición de migrante, proveer un estatus temporal especial que les permita ingresar y salir del territorio nacional y autorizar la posibilidad de encontrar empleo formal son algunas de las medidas anunciadas a la fecha. Estos son síntomas de una política responsable ante una decisión unilateral lamentable por parte de Estados Unidos. El hecho de que se estén planeando tales acciones y programas vislumbra un cambio real en la forma en que el Estado mexicano buscará atender estas migraciones complejas. Conforme se vayan alineando las políticas y acciones a los compromisos asentados en el PMM, se seguirán aprendiendo lecciones, realizando ajustes y avanzando hacia una mayor predictibilidad.

De lo global a lo local y de regreso

Para todos y cada uno de los retos que enfrenta México, el PMM ofrece herramientas de las que podremos hacer uso. A diferencia de otras épocas, México y la comunidad internacional cuentan ahora con un marco de referencia para la migración internacional. Se trata de un producto discutido, analizado y negociado tomando en cuenta toda la evidencia disponible y en donde ningún interés es ilegítimo. Ciertamente existen retos importantes para su instrumentación. Conforme las realidades del mundo globalizado se continúen imponiendo, los gobiernos, trabajando estrechamente con las demás partes interesadas, deberán cooperar para enfrentar los desafíos y aprovechar plenamente el potencial del fenómeno migratorio.

El impacto de este instrumento multilateral no deberá ser exclusivo a las salas de negociación de las Naciones Unidas. Recordando que cada objetivo va acompañado de una serie de acciones prácticas, el impacto verdadero se dará en el terreno donde se protagoniza la migración internacional. A nivel local, las ciudades jugarán un papel clave, mientras que mecanismos regionales y subregionales ya tendrán un mapa de ruta para orientar sus esfuerzos hacia una cooperación más profunda. En lo global, la nueva Red de las Naciones Unidas sobre Migración Internacional, dirigida por la OIM y con rendición de cuentas a la Asamblea General de la ONU, habrá de asegurar la congruencia del sistema multilateral al atender las necesidades de los Estados Miembros. El FEMI se convertirá en el nuevo espacio internacional para revisar las acciones gubernamentales y forjar alianzas. Así, lo que durante muchos años fue una asignatura pendiente de gobernanza global toma un paso importante hacia adelante, a la vez que marca el inicio de conversaciones a futuro.

Para un país como México, con más de 130 millones de habitantes, más otros 12 millones de ciudadanos viviendo más allá de sus fronteras, la gobernanza de la migración efectiva es un interés permanente del Estado. Al revisar el PMM, quienes estudian la migración y formulan políticas públicas podrán ver la huella mexicana. Este documento multilateral es una invitación práctica a hacer realidad aquello que anhelamos. En esta luz es preciso resaltar que –en toda su diversidad– cada una de las acciones de la diplomacia mexicana van encaminadas al desarrollo, a la seguridad y a la prosperidad del país. Hemos negociado un marco cooperativo para el futuro. De ahí que nos corresponde una enorme responsabilidad a favor del desarrollo, de tal suerte que la migración nunca vuelva a ser una necesidad por condiciones de vida precarias, ya sea dentro o fuera de nuestras fronteras.

Referencias

- Ardittis, Scott. Refugees Deeply: What's to Fear in the UN Global Compact for Migration? Disponible en: <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2018/12/05/whats-to-fear-in-the-un-global-compact-for-migration> (Consultado el 18 de marzo de 2019).
- Department of Homeland Security Border Security and Metrics Report, Mayo de 2018, pp. 46. (Consultado el 12 de noviembre de 2018).
- Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola: Migrants send home 51 per cent more money than a decade ago lifting millions out of poverty, says new report. Disponible en: <https://www.ifad.org/en/web/latest/news-detail/asset/39236974> (Consultado el 20 de febrero de 2019).
- International Organization for Migration. IOM Monitors Mediterranean Arrivals, Fatalities. Disponible en: <https://bit.ly/2RHpgug> (Consultado el día 6 de noviembre de 2018).
- Kakissis, Joanna. National Public Radio: A UN Migration Pact is Dividing Europe – And Has Become Fodder for Nationalists. Disponible en: <https://www.npr.org/2018/12/10/674527496/a-u-n-migration-pact-is-dividing-europe-and-has-become-fodder-for-nationalists> (Consultado el 18 de marzo de 2019).
- Milenio Digital: Ya no queremos migrantes en Tijuana: alcalde. Disponible en: <https://www.milenio.com/estados/ya-no-queremos-migrantes-en-tijuana-alcalde> (Consultado el 23 de febrero de 2019).
- Overseas Development Institute: Migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development, July 2016 to September 2018. Disponible en: <https://www.odi.org/projects/2849-migration-and-2030-agenda-sustainable-development> (Consultado el 18 de marzo de 2019).
- Pew Research Center. Net Migration from Mexico Falls to Zero – and Perhaps Less. Disponible en: <http://www.pewhispanic.org/2012/04/23/net-migration-from-mexico-falls-to-zero-and-perhaps-less/> (Consultado el 8 de noviembre de 2018).
- Pew Research Center. Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 Million in 2015. Disponible en: <https://pewrsr.ch/2asbaZs> (Consultado el día 6 de noviembre de 2018).
- Pew Research Center. U.S. Unauthorized Immigrant Total Dips to Lowest Level in a Decade. Disponible en: <http://www.pewhispanic.org/2018/11/27/u-s-unauthorized-immigrant-total-dips-to-lowest-level-in-a-decade/> (Consultado el 8 de noviembre de 2018).
- Politico: How the UN migration pact got trolled. Disponible en <https://www.politico.eu/article/united-nations-migration-pact-how-got-trolled/> (Consultado el 18 de marzo de 2019).
- Refugees and Migrants. Thematic Sessions. Disponible en: <https://bit.ly/2tw8S11> (Consultado el día 6 de noviembre de 2018).
- Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, México. Extranjeros presentados y devueltos. Disponible en: <https://bit.ly/1dkYsfm>, <https://bit.ly/2RJOU2h>, <https://bit.ly/2qToP3k>, <https://bit.ly/28Ttdc6> (Consultados el 13 de noviembre de 2018).
- United Nations Official Document System, Nueva York. Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Disponible en <http://undocs.org/en/A/CONF.231/3> (Consultado el 19 de marzo de 2019).
- United Nations Treaty Collection. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families. Disponible en: <https://bit.ly/29bcEt0> (Consultado el día 6 de noviembre de 2018).
- United Nations WebTV: General Debate, 2nd Plenary Meeting, Migration Conference (Marrakech, Morocco, 10-11 December 2018). Disponible en: <http://webtv.un.org/watch/general-debate-2nd-plenary-meeting-migration-conference-marrakech-morocco-10-11-december-2018/5977775248001> (Consultado el 18 de marzo de 2019).

Fuentes utilizadas

Department of Homeland Security
 Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
 National Public Radio
 Milenio Digital
 Overseas Development Institute
 Pew Research Center
 Politico Europe
 UN Refugees and Migrants
 Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, México
 United Nations Official Document System
 United Nations Treaty Collection
 United Nations WebTV

Los Documentos de Política Migratoria DPM-08 al DPM-09 son producto de un esfuerzo conjunto del CIDE, El Colegio de México, el PUED-UNAM y la Fundación Vidanta.

Diseño de la imagen de portada

Erick Jeovani Díaz

Diagramación y producción general

Bernardo García Bravo

Los documentos DPM-08 al DPM-09 fueron realizados gracias al patrocinio de la Fundación Vidanta y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Coordinadores de los DPM-08 al DPM-09: Guadalupe González González, Carlos Heredia Zubieta, Jorge A. Schiavon y Nuty Cárdenas Alaminos

Coordinadores de la Serie

Nuty Cárdenas Alaminos
Guadalupe González González
Carlos Heredia Zubieta
Jorge A. Schiavon Uriegas



Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo
UNAM

