



# Asamblea General

Distr. general  
12 de diciembre de 2017  
Español  
Original: inglés

**Septuagésimo segundo período de sesiones**  
Temas 14 y 117 del programa

**Aplicación y seguimiento integrados y coordinados  
de los resultados de las grandes conferencias y  
cumbres de las Naciones Unidas en las esferas  
económica y social y esferas conexas**

**Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio**

## **Conseguir que la migración funcione para todos**

### **Informe del Secretario General**

#### *Resumen*

El presente informe se ha preparado con arreglo a la resolución [71/280](#) de la Asamblea General, en la que esta solicitó al Secretario General que presentara un informe como aportación al borrador preliminar del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular y las negociaciones intergubernamentales conexas. Se recibieron comunicaciones escritas de Estados, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales en respuesta a una nota verbal que la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Migración Internacional envió el 21 de julio de 2017 en nombre del Secretario General a fin de solicitar información.

El informe se centra en el objetivo de conseguir que la migración funcione para todos, en relación con lo cual hace hincapié en los vínculos de la migración con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En el informe se destacan: a) las opciones de que disponen los Estados Miembros para ayudar a los migrantes a hacer realidad su potencial económico y social; b) las medidas dirigidas a promover una migración regular; y c) políticas que atiendan las legítimas preocupaciones de seguridad de los Estados Miembros en relación con la migración irregular. También se estudian los problemas concretos derivados de los grandes desplazamientos mixtos de migrantes y refugiados.

En el informe se presentan sugerencias dirigidas a que los Estados Miembros configuren un pacto mundial orientado a la acción que se ocupe de los diversos aspectos de la migración, desde el plano subnacional al mundial, e incluya una estrategia específica para responder a los grandes desplazamientos de migrantes. El Secretario General también expone planes pensados para mantener consultas intensas dentro del sistema de las Naciones Unidas, a fin de determinar la manera en que la Organización puede adaptarse para mejorar su apoyo al pacto mundial, y presenta propuestas de seguimiento del pacto por parte de los Estados Miembros.



## I. Introducción

### A. La migración y la urgencia de la cooperación internacional

1. La gestión de la migración es uno de los factores que, en el momento actual, ponen a prueba con mayor urgencia y repercusión la cooperación internacional. La migración es motor del crecimiento económico, la innovación y el desarrollo sostenible. Permite cada año a millones de personas buscar nuevas oportunidades, lo cual crea y estrecha los lazos que unen a países y sociedades. No obstante, también es fuente de divisiones dentro de los Estados y sociedades y entre ellos, algo que a menudo expone a los migrantes a malos tratos y explotación. Los últimos años los grandes desplazamientos de personas desesperadas, tanto migrantes como refugiados, han ensombrecido los beneficios generales de la migración. Ha llegado el momento de invertir esas tendencias y comprometerse de nuevo a proteger las vidas y los derechos de todos los migrantes consiguiendo que la migración funcione para todos.

2. La redacción del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular que se aprobará en 2018 ofrece a los Estados Miembros una oportunidad de afianzar los beneficios de la migración y ejercer control sobre los problemas que crea. Los Estados Miembros han asumido numerosos compromisos en la materia en un amplio corpus de derecho internacional, en particular en los instrumentos y normas básicos de derechos humanos y en múltiples declaraciones y acuerdos recientes<sup>1</sup>. Sin embargo, ocurre con excesiva frecuencia que la aplicación de las políticas no está a la altura de las ambiciones de los Estados Miembros. El pacto mundial ofrece una oportunidad de salvar esta brecha.

3. Ya ha pasado el momento de deliberar sobre la necesidad de cooperar en este ámbito. La migración es una realidad mundial que va en aumento. El número de migrantes internacionales se estima en 258 millones<sup>2</sup>. La mayoría de ellos pasan de un país a otro de manera segura, ordenada y regular. Las Naciones Unidas calculan que el número total de migrantes internacionales ha aumentado un 49% desde 2000, proporción que supera la del crecimiento demográfico mundial, cifrada en el 23%<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Véase el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos sobre el compendio de principios, buenas prácticas y políticas sobre una migración segura, ordenada y regular de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos (A/HRC/36/42); véanse también el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo de 2013; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030; la Nueva Agenda Urbana; la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes; y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

<sup>2</sup> Sobre la base de la definición establecida por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, según la cual hay 25,9 millones de refugiados y personas en busca de asilo que representan el 10,1% del total de migrantes internacionales. Véase División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision* (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017). Todavía no se ha acordado una definición de migrante internacional. Sin embargo, en ningún caso se tiene datos completos sobre el número de migrantes. Las Naciones Unidas manejan datos estadísticos proporcionados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. De no indicarse otra cosa, en el presente informe se hace referencia a esos datos. Aparecen ejemplos de definiciones discordantes en División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *Recomendaciones sobre Estadísticas de las Migraciones Internacionales, Revisión 1*, Informes estadísticos, serie M, núm. 58/Rev.1 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.98.XVII.14), pág. 9; Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Los términos clave de migración* (<https://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migracion>); y Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Programa sobre la migración equitativa* (<http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/fair-migration-agenda/lang--es/index.htm>).

<sup>3</sup> División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision* (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017).

Como consecuencia de ello, la proporción de migrantes en la población mundial ha pasado del 2,8% al 3,4%<sup>3</sup>. Es probable que las tendencias demográficas, combinadas con otros factores como las repercusiones del cambio climático, contribuyan a que la migración siga aumentando.

4. A partir de la fase de consulta del proceso conducente al pacto mundial y de las aportaciones presentadas por Estados Miembros, elementos del sistema de las Naciones Unidas y una amplia gama de interesados, creo que, al prepararse para aprobar el pacto mundial, los Estados Miembros deberían tener presentes las cuatro consideraciones fundamentales siguientes:

a) El reto básico al que nos enfrentamos radica en potenciar al máximo los beneficios de la migración en lugar de obsesionarnos con reducir los riesgos al mínimo: tenemos numerosas pruebas claras de que, a pesar de los numerosos problemas reales, la migración beneficia tanto a los migrantes como a las comunidades de acogida en los planos económico y social; nuestra tarea predominante va dirigida a ampliar las oportunidades que la migración nos ofrece a todos;

b) Debemos fortalecer el estado de derecho en todos los ámbitos: los migrantes deben respetar la necesidad de ajustarse a las vías legales y pasar de un país a otro de manera ordenada, pero para que ello sea posible los Gobiernos han de abrir a la migración regular rutas consonantes con la realidad de la oferta y la demanda de mano de obra; a la vez, siempre debemos mantener nuestro compromiso con el derecho internacional y los derechos humanos;

c) Asuntos de seguridad: los Estados y el público tienen motivos legítimos para exigir seguridad en las fronteras y capacidad para determinar quién entra y permanece en su territorio, pero las políticas contraproducentes dirigidas a restringir la migración merman el poder de los Estados de atender estas prioridades y elevan la vulnerabilidad de los migrantes. Me preocupa que en años recientes esas políticas hayan pasado a ser algo habitual. Necesitamos un concepto de seguridad que fomente a la vez la seguridad de los Estados, el público y los migrantes;

d) La migración nunca debería ser un acto desesperado: funciona para todos cuando quienes se desplazan adoptan de forma fundamentada y voluntaria la decisión de viajar al extranjero por medios legales, pero los últimos años hemos asistido a demasiados desplazamientos de un gran número de migrantes en reacción a presiones insostenibles sufridas en sus países de origen. Hemos de emplear todos los instrumentos políticos, de desarrollo y de gobernanza que tenemos a nuestro alcance para prevenir y mitigar las fuerzas humanas y naturales que impulsan ese tipo de desplazamiento de personas a gran escala, pero también hemos de reconocer que estamos obligados a ocuparnos de quienes migran a la desesperada.

5. En vista de estas cuatro consideraciones, los Estados Miembros deben actuar de consuno para proteger los derechos humanos de los migrantes y ampliar las vías de migración segura, ordenada y regular sin dejar de salvaguardar sus fronteras, su legislación y el interés de su sociedad. Corresponde a las autoridades nacionales determinar respuestas eficaces a la migración, pero ningún Estado puede ocuparse de la cuestión por sí mismo. Cada Gobierno puede establecer las condiciones del acceso a su territorio y del tratamiento de los migrantes una vez franqueadas sus fronteras, con sujeción a las obligaciones jurídicas internacionales, pero ninguno puede imponerse unilateralmente sobre los factores económicos, demográficos, ambientales y de otro tipo que determinan la migración y seguirán determinándola, incluso de maneras que todavía no podemos prever. Como se señala en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (véase la resolución 71/1 de la Asamblea General), la migración exige enfoques y soluciones mundiales.

6. En los Objetivos de Desarrollo Sostenible que forman parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (véase la resolución 70/1 de la Asamblea General) se reconoce la importancia de la migración para reducir la desigualdad dentro de los Estados y entre ellos. Además de hacer frente a las disparidades económicas y sociales, la migración va ligada a nuestra voluntad de igualdad de género. A menudo se da por supuesto que la inmensa mayoría de los migrantes son hombres, pero el 48% de ellos son mujeres provistas de capacidad de acción por derecho propio<sup>3</sup>. Insto a los Estados Miembros a que velen por que en el pacto mundial se reconozca la contribución de las mujeres migrantes y se dé plena cuenta de su papel, sus necesidades y su vulnerabilidad.

## **B. Estructura del informe**

7. El presente informe se divide en cinco secciones principales: en la sección II presento algunas observaciones sobre la necesidad de mantener un debate respetuoso y realista sobre la migración frente a los numerosos discursos inexactos sobre sus consecuencias; la sección III está dedicada a las principales tareas que concurren a que la migración funcione para todos, entre ellas ayudar a los migrantes a hacer realidad su potencial económico y social, promover la migración regular y atender las legítimas preocupaciones de seguridad de los Estados Miembros en relación con la migración irregular; en la sección IV se estudian los problemas concretos en materia de políticas que se derivan de los grandes desplazamientos mixtos de migrantes y refugiados.

8. En la sección V del informe se examina la aplicación del pacto mundial, así como los tipos de compromisos que podrían asumir los Estados Miembros en el pacto, y se expone una posible estrategia de respuesta a los grandes desplazamientos de migrantes que los Estados Miembros podrían adoptar como parte integrante del pacto mundial y complemento del pacto mundial sobre los refugiados, que también se aprobará en 2018. En la sección VI presento los planes de emprender en 2018 consultas intensas dirigidas a que el sistema de las Naciones Unidas, incluida la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se prepare para prestar apoyo efectivo a los Estados Miembros en la esfera de la migración en lo que hace a las mejoras de la supervisión intergubernamental de la migración, y propongo sugerencias iniciales de mecanismos de asistencia a los Estados Miembros para el seguimiento tras la aprobación del pacto mundial.

## **II. Necesidad de mantener un debate respetuoso y realista sobre la migración**

9. Antes de pasar al examen de las cuestiones de política, es necesario presentar una serie de observaciones básicas sobre la importancia de los debates respetuosos y realistas en torno a la migración. Debemos reconocer con pesar que los discursos políticos xenófobos sobre la migración están hoy a la orden del día. No debemos permitir que ello distorsione nuestra agenda. Celebro la Declaración de Nueva York aprobada por los Estados Miembros, en particular en la medida en que se ocupa de la cuestión desde una óptica positiva. Los avances en la solución de los problemas reales que van aparejados a la migración radican en parte en la desarticulación de las tergiversaciones alarmistas relativas a sus efectos. Los dirigentes políticos han de asumir la responsabilidad de replantear los discursos nacionales en la materia, así como emprender reformas en las políticas.

10. En este contexto, debemos analizar con realismo cómo tiene lugar la migración y cómo funcionan las políticas en la materia. Resulta atractivo, por ejemplo, hacer

una diferencia binaria entre migrantes regulares e irregulares. Sin embargo, los migrantes regulares comprenden desde personas que tienen visados de trabajo o de estudios para estancias cortas hasta residentes permanentes de países extranjeros y personas que adquieren una nueva ciudadanía. Asimismo, la migración irregular presenta un amplio espectro que va de la permanencia en un país tras el vencimiento de un visado a los esfuerzos deliberados por eludir los controles fronterizos. Igualmente, las posibles respuestas a los migrantes irregulares se presentan en un abanico que va de las devoluciones a sistemas de visados temporales pasando por la creación de mecanismos para obtener la ciudadanía. No hay una respuesta única, al igual que no hay un único problema pendiente de solución. Los Estados Miembros deben aplicar flexiblemente este espectro de opciones frente a las situaciones concretas que encuentren.

11. Debemos fomentar un mayor realismo en los debates de política partiendo de mejores datos sobre migración. Durante la fase de consulta del proceso conducente al pacto mundial los Estados Miembros han observado a menudo la necesidad de disponer de datos mejores, en particular de información sobre los migrantes y sus efectos en las comunidades de acogida, para contribuir a la elaboración de políticas. El pacto mundial debe generar impulso para reunir ese tipo de datos, proceso en el que, a mi parecer, el sistema de las Naciones Unidas puede desempeñar un papel central.

12. Sin embargo, los datos no pueden dar cuenta plenamente de lo que está en juego en los actuales debates sobre la migración. Aunque la migración es un fenómeno universal, los distintos Estados e integrantes de la sociedad tienen perspectivas diversas en cuanto a sus beneficios y costos. Para algunos, se trata en lo esencial de una cuestión económica. Para otros, es una cuestión de identidad y seguridad. La gestión de la migración consta de tareas que van de los contactos con comunidades establecidas de trabajadores extranjeros a la gestión de grandes desplazamientos mixtos de refugiados y migrantes en situaciones de vulnerabilidad. Los Estados Miembros deben respetar mutuamente las prioridades y dificultades concretas de cada uno y dar al respecto una respuesta adecuada.

13. También debemos mostrar respeto ante las comunidades que temen que con la migración salen perdiendo. Aunque se tienen pruebas sólidas de que los migrantes reportan beneficios considerables tanto a los países que los acogen como a sus países de origen, no podemos pasar por alto las impresiones y preocupaciones de los ciudadanos. Las comunidades arrasadas por la desigualdad y las privaciones económicas echan con frecuencia la culpa de sus problemas a la migración. Aunque hace falta explicar por qué es erróneo pensar así, es fundamental tener en cuenta las vulnerabilidades y temores subyacentes de todos los ciudadanos para conseguir que la migración funcione para todos.

14. En este contexto, también debemos ser conscientes de la amplia gama de partes interesadas que influyen en los procesos migratorios junto con los Estados Miembros. Al respecto cabe mencionar las autoridades subnacionales, en particular las administraciones de las grandes ciudades que acogen a un gran número de migrantes, y las empresas, los sindicatos y los agentes de la sociedad civil. Estos interesados toman parte directamente en la incorporación de los migrantes en nuestras economías y sociedades y, con frecuencia, representan la fuente más original y ambiciosa de ideas e iniciativas nuevas para gestionar la migración.

15. En el marco de este debate también debe escucharse la voz de los propios migrantes. Algunos de ellos son líderes en ámbitos diversos que van de las finanzas a las artes y el mundo académico, tanto hombres como mujeres capaces de articular e impulsar políticas innovadoras. También tenemos la obligación de prestar atención respetuosa a las necesidades de los migrantes más pobres y vulnerables. Por su propia

naturaleza, el presente informe se centra en las opciones que tienen los Estados Miembros y el sistema de las Naciones Unidas, pero las conversaciones constructivas en torno a la migración deben dar cabida a todos los agentes en liza, incluidos, por definición, los migrantes.

16. En particular, soy consciente de que la migración puede ofrecer oportunidades especialmente importantes a las mujeres, aunque las mujeres migrantes encuentran dificultades considerables y específicas. A lo largo del informe volveré a señalar puntos de contacto entre la migración y la igualdad de género, pero está claro que la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, al igual que la protección de sus derechos, han de ser principios básicos de todas las políticas de las Naciones Unidas. Exhorto a los Estados Miembros a que velen por que en el pacto mundial se reconozcan las contribuciones y el liderazgo de las mujeres migrantes.

17. Los niños migrantes también son merecedores de especial atención. Una gran cantidad de ellos que sufren violencia, malos tratos y explotación están recluidos en centros de detención y se ven privados de enseñanza. Los que han quedado separados de sus familias se ven defraudados con frecuencia por sistemas de tutela débiles y por la falta de otras opciones de protección. Puede que las autoridades actúen con lentitud a la hora de determinar su condición o su interés superior, y a veces ni siquiera actúan en ese sentido. Insto a los Estados Miembros a que examinen las políticas y las prácticas que ponen en peligro a los niños migrantes como una de las prioridades del pacto mundial.

18. Una última manera de promover deliberaciones más respetuosas sobre la migración consiste en evitar un lenguaje deshumanizador. Las alusiones peyorativas a los “inmigrante ilegales” son obstáculos a un examen razonado de los motivos y necesidades de las personas. Incluso los análisis objetivos recurren a terminología que, aun pretendiendo ser neutral, adolece de respeto. Los estadísticos emplean expresiones como “poblaciones” y “flujos” para referirse al número de migrantes en un país y a quienes se están desplazando, por ejemplo, sin intención de que estas expresiones tengan connotaciones negativas. Sin embargo, cuando hacemos uso de estas palabras en el discurso público corremos el riesgo de reducir a seres humanos a datos puntuales sin más. Debemos aspirar a hablar de los migrantes con expresiones que respeten su dignidad y sus derechos, al igual que debemos respetar las necesidades y opiniones de las comunidades afectadas por la migración.

### **III. Potenciar al máximo los beneficios de la migración para todos**

19. En contraste con los discursos y estereotipos negativos habituales en las deliberaciones sobre la migración, el pacto mundial debe exponer una agenda positiva que ponga de relieve los beneficios de la migración para todos. Haciéndome eco de las tres primeras consideraciones fundamentales de las cuatro señaladas antes (véase el párr. 4 a) a d)), creo que esa agenda debería centrarse en ayudar a los migrantes a hacer realidad su potencial económico y social, promover la migración regular y atender las preocupaciones válidas en materia de seguridad de los Estados Miembros en relación con la migración irregular.

## A. Permitir a los migrantes hacer realidad su potencial

20. El pacto mundial será decisivo para atender al llamamiento que figura en el décimo Objetivo de Desarrollo Sostenible a efectos de facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante “políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” en el marco del empeño general de reducir la desigualdad dentro de los Estados y entre ellos<sup>4</sup>. Los migrantes hacen contribuciones positivas a los países de acogida y a sus países de origen. Desde un punto de vista financiero, la contribución de los migrantes, incluidos los irregulares, se plasma en el pago de impuesto y la inyección de cerca del 85% de sus ingresos en las economías de las sociedades que los acogen<sup>5</sup>. El 15% restante se envía a las comunidades de origen en forma de remesas. Se estima que en 2017 se transfirieron mundialmente remesas por un valor estimado en 596.000 millones de dólares, de los cuales 450.000 dólares tuvieron como destino países en desarrollo<sup>6</sup>. Las remesas representan en conjunto una suma tres veces superior al total de la asistencia oficial para el desarrollo. Según estudios empíricos, los migrantes suelen aceptar trabajos que la mano de obra local no desea, algo que impulsa la actividad económica y crea más puestos de trabajo<sup>7</sup>. Los migrantes, que tienen más probabilidades de estar en edad de trabajar que la población general<sup>8</sup>, suelen tributar una suma mayor al costo de los servicios que les prestan a cambio los Estados de acogida<sup>9</sup>.

21. Los migrantes ofrecen conocimientos especializados y poder de emprendimiento que benefician a las sociedades que los acogen, y la migración va ligada a mejoras en las aptitudes y la educación en los países de origen. Los migrantes y los repatriados dan a conocer sus ideas e inspiran a otros a elevar sus ambiciones económicas<sup>10</sup>. Las comunidades de la diáspora pueden tender puentes entre Estados mediante filantropía, inversiones e innovaciones en sus países de origen.

22. Los beneficios de la migración no son obligatoriamente homogéneos. En contra de lo que se dice muchas veces, la presencia de migrantes no tiene un efecto negativo a largo plazo en los salarios de otros trabajadores de sus países de acogida. Sin embargo, cuando una gran cantidad de migrantes accede rápidamente a un mercado de trabajo puede que, a corto plazo, ello tenga consecuencias desestabilizadoras en

<sup>4</sup> En el Objetivo 10 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se hace un llamamiento para reducir la desigualdad dentro de los países y entre ellos facilitando “la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”.

<sup>5</sup> Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), *Sending Money Home: Contributing to the SDGs, One Family at a Time*, junio de 2017.

<sup>6</sup> Banco Mundial, Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo, “Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook”, Migration and Development Brief 28, octubre de 2017, Banco Mundial, Washington D.C. (<http://www.knomad.org/sites/default/files/2017-12/Migration%20and%20Development%20Report%202012-14-17%20web.pdf>).

<sup>7</sup> Constant, A.F., “Do migrants take the jobs of native workers?”, *IZA World of Labor*, mayo de 2014.

<sup>8</sup> División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, “Trends in international migration”, diciembre de 2015, núm. 2015/4 (<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20154.pdf>).

<sup>9</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2013, *International Migration Outlook 2013* ([http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013\\_migr\\_outlook-2013-en](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013_migr_outlook-2013-en)).

<sup>10</sup> Zovanga L. Kone, Çağlar Özden, “Brain Drain, Gain, and Circulation”, Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo, Documento de trabajo 19, marzo de 2017 ([https://www.knomad.org/sites/default/files/2017-04/KNOMAD%20WP19\\_Brain%20Drain%20gain%20and%20circulation.pdf](https://www.knomad.org/sites/default/files/2017-04/KNOMAD%20WP19_Brain%20Drain%20gain%20and%20circulation.pdf)).

los puestos de trabajo y los salarios<sup>11</sup>. Las políticas nacionales de migración deben tener en cuenta las necesidades de las comunidades locales y las fuerzas de trabajo.

23. Los principales obstáculos a la máxima contribución económica y social posible por parte de los migrantes son las restricciones o la ineficacia de las políticas y leyes sobre trabajo y las costumbres por las que se rige el empleo. Cuando la gobernanza de la migración laboral es deficiente, puede que resulte difícil a los migrantes encontrar trabajo decente. Los migrantes que perciben salarios bajos suelen padecer condiciones laborales peligrosas, explotación contractual y violaciones de sus derechos laborales y de otro tipo.

24. En algunos casos los migrantes se ven atrapados en programas de empleo sujetos al patrocinio de un único empleador o tienen que cargar con costos de contratación desorbitados, como las comisiones que pagan a un contratador o agentes, los gastos del transporte y las tasas de visado y pasaporte, lo cual puede desembocar en trabajo asimilable a una forma de esclavitud contemporánea.

25. Cuando las leyes en materia de inmigración y trabajo limitan las opciones de acceso a un trabajo decente regular, es alto el riesgo de que los migrantes se vean obligados a vivir y trabajar en condiciones irregulares pasando a formar parte de la economía informal. Con ello se ven más expuestos a la explotación y a violaciones de sus derechos, siendo escasas o nulas las posibilidades de reparación. Según las últimas estimaciones, el 23% de los 24,9 millones de personas sometidas a trabajo forzoso en todo el planeta son migrantes internacionales, si bien apenas constituyen una proporción de la población mundial estimada en un 3,4%<sup>12</sup>.

26. Todo tipo de trabajadores migrantes se ven con frecuencia excluidos hasta de la cobertura básica que ofrecen los instrumentos y planes de protección social. Muchos migrantes realizan aportaciones a los programas de seguridad social, pero no reciben las correspondientes prestaciones a causa de restricciones nacionales y a veces no pueden acceder a las prestaciones cuando vuelven a su lugar de origen. Los obstáculos financieros y prácticos también encarecen excesivamente el envío de remesas, especialmente en el caso de los migrantes más pobres. Con ello, los trabajadores migrantes pierden enormes sumas de dinero que de otro modo podrían haber remitido a sus familias y comunidades.

27. Entretanto, puede que resulte difícil a los países de los que emigra un gran número de trabajadores calificados colmar las lagunas resultantes en sus propios mercado de trabajo, aunque en algunos estudios académicos se llega a la conclusión de que el daño global de la “fuga de cerebros” es menor de lo que se suele pensar<sup>10</sup>. Las remesas, las transferencias de aptitudes e ideas, la creación de redes y la apertura de mercados de exportación tienden a pesar más que la pérdida temporal de trabajadores. No obstante, los Estados Miembros deben estudiar maneras de potenciar al máximo este “rescate de cerebros”. Es prometedora la idea de crear alianzas para el fomento de aptitudes en virtud de las cuales los Gobiernos o empleadores de un país podrían financiar la capacitación de personas en otro para colmar lagunas concretas de sus mercados de trabajo (por ejemplo, en el ámbito de la enfermería)<sup>13</sup>. De ese modo no solo se prepararía a los migrantes para cosechar éxito, sino que sus países de origen también percibirían beneficios financieros y en relación con las aptitudes. También se crearía un marco para la “circulación de cerebros” en la medida

<sup>11</sup> McKinsey Global Institute, “People on the move: Global migration’s impact and opportunity”, diciembre de 2016.

<sup>12</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2017.

<sup>13</sup> Michael A. Clemens, “Global Skill Partnerships: a proposal for technical training in a mobile world”, *IZA Journal of Labor Policy*, enero de 2015 (<https://link.springer.com/article/10.1186%2Fs40173-014-0028-z>).

en que quienes recibieran capacitación acabarían volviendo a su lugar de origen para transmitir sus conocimientos especializados.

28. Las mujeres migrantes aportan contribuciones considerables a los países de origen y de destino. La participación de mujeres migrantes en la fuerza de trabajo es del 67% (muy superior a la media mundial de participación de mujeres, del 51%), aunque es habitual que las opciones de empleo de las que disponen las mujeres migrantes sean más limitadas que las de los hombres<sup>14</sup>. Las mujeres migrantes suelen remitir a su lugar de origen un porcentaje de sus ingresos superior al que envían los hombres<sup>15</sup>. No obstante, algunas sociedades ponen obstáculos considerables a que las mujeres viajen al extranjero en busca de oportunidades, y es frecuente que las mujeres migrantes sufran discriminación cuando se encuentran en el extranjero. Ello va de obstáculos técnicos, cómo regímenes de visado de trabajo que no les permiten tomarse licencias de maternidad, a violencia sexual y por razón de género.

29. La migración suele venir de la mano de la urbanización rápida a medida que, al crecer, las ciudades necesitan más trabajadores. Al igual que la mayor parte de la población mundial vive actualmente en ciudades, la mayoría de los migrantes también reside en zonas urbanas<sup>16</sup>. Muchas autoridades y comunidades urbanas han estado a la vanguardia de la integración de los migrantes. No obstante, cuando la urbanización, al no estar sujeta a controles, sobrecarga los servicios y alimenta las tensiones sociales, los migrantes se ven sumidos en tales insuficiencias junto con los integrantes de otros sectores de la población que padecen inseguridad.

30. Si los beneficios económicos y sociales de la migración están claros, también lo están los recurrentes estorbos a su plasmación. Es preciso ser conscientes de que las autoridades nacionales y subnacionales tienen la facultad de disipar o mitigar estos estorbos mediante las opciones de políticas que adopten. Cuando los Estados Miembros adoptan enfoques “pangubernamentales” ante la migración, como una determinación clara de las necesidades concretas del mercado de trabajo en relación con los trabajadores extranjeros, la reducción de los costos de contratación y políticas jurídicas y administrativas para integrar a los migrantes, salen beneficiados los migrantes y las comunidades de acogida. Esos enfoques deben adoptarse en consulta con el sector privado, los sindicatos y otros interlocutores sociales para amplificar al máximo sus efectos económicos y el apoyo público. Si los Gobiernos cooperan de forma más eficaz en la atención de las necesidades de mano de obra y la reducción de los costos de las remesas, los beneficios pueden percibirse más allá de las fronteras. El pacto mundial ofrece a los Estados Miembros la oportunidad de establecer enfoques prácticos orientados a ampliar al máximo el potencial positivo de la migración y, cuando es posible, solicitar y ofrecer la asistencia técnica, los recursos y las asociaciones que hacen falta para su aplicación.

31. A la vez que se afirma el vínculo entre la migración y el desarrollo, hace falta poner en tela de juicio la idea de que los Estados de ingresos altos pueden reducir la migración procedente de los Estados de ingresos bajos solo con aumentar la asistencia

<sup>14</sup> OIT, *Global estimates on migrant workers: results and methodology*, Oficina Internacional del Trabajo, 2015.

<sup>15</sup> Véase Anjali Fleury, “Understanding Women and Migration: A Literature Review”, Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo, Documento de trabajo 8 (<http://atina.org.rs/sites/default/files/KNOMAD%20Understaning%20Women%20and%20Migration.pdf>).

<sup>16</sup> Véanse, por ejemplo, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Informe sobre las migraciones en el mundo 2015: Los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad* (<https://www.iom.int/es/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2015>), y el informe del Diálogo Internacional sobre la Migración: Conferencia sobre los Migrantes y las Ciudades, Ginebra, octubre de 2015 ([https://www.iom.int/sites/default/files/our\\_work/ICP/IDM/2016\\_IDM/RB-25-CMC-Report-10May2016.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/IDM/2016_IDM/RB-25-CMC-Report-10May2016.pdf)).

para el desarrollo. A ello subyace el supuesto de que, a medida que los Estados ganan en riqueza, disminuye el número de ciudadanos obligados a buscar oportunidades en el extranjero. Según estudios recientes, la relación entre las corrientes de ayuda y la migración no es tan directa ni lineal<sup>17</sup>. El desarrollo internacional es un bien por derecho propio, y la migración forma parte integrante del desarrollo sostenible a escala mundial.

## **B. Promoción de la migración regular**

32. Decenas de millones de migrantes actuales de todo el mundo han entrado en un país extranjero sin la debida autorización o, habiendo entrado legalmente, permanecen o trabajan en él sin la autorización ni los documentos necesarios de conformidad con la reglamentación laboral o en materia de inmigración<sup>18</sup>. Algunas de sus infracciones (como prolongar brevemente su estancia en el país tras el vencimiento de un visado) son relativamente secundarias, pero otros migrantes irregulares desafían las leyes y las autoridades de los Estados, por ejemplo utilizando documentos falsificados o eludiendo de otro modo los requisitos para la entrada legal. Ello perjudica por igual a los Estados y a los migrantes. Recae en los Estados la responsabilidad de controlar el acceso a su territorio. Como consecuencia de su condición, los migrantes irregulares encuentran dificultades que no están preparados para resolver.

33. Estas cuestiones han generado tensiones internacionales cuando algunos países de origen de migrantes irregulares se han negado a cooperar en las labores de repatriación emprendidas por países de destino. Estas controversias suscitadas por las devoluciones pueden exponer efectivamente a los migrantes al riesgo de apatridia, y la pérdida de confianza entre Estados Miembros es un obstáculo a las iniciativas orientadas a encontrar soluciones mundiales a los problemas de la migración.

34. La potenciación al máximo de los beneficios de la migración será una meta de logro difícil sin un enfoque constructivo en materia de migración irregular. La incidencia de la migración irregular es mayor en los países en los que existe una demanda de mano de obra que los trabajadores internos no pueden atender, pese a lo cual son insuficientes las vías legales de que disponen los trabajadores extranjeros para atender la demanda. La pobreza o la falta de trabajo en el lugar de origen también empujan a las personas a aventurarse a la migración irregular, aunque, como he señalado, puede que tengan que trabajar en condiciones precarias en la economía informal.

35. Los últimos años se ha agudizado el problema de la migración irregular a raíz de los grandes desplazamientos de personas en distintas partes del mundo. Volveré a ocuparme de este fenómeno más abajo en la sección IV, pues plantea problemas precisos en el ámbito de las políticas. No obstante, los Estados Miembros también deber plantar cara al problema más amplio de la migración irregular.

36. En un plano estratégico y a largo plazo, los Estados Miembros deben esforzarse colectivamente por ampliar y consolidar las vías de la migración regular en función de las necesidades reales de los mercados de trabajo, lo cual comprende prever las futuras tendencias demográficas y la futura demanda de mano de obra. De forma más inmediata y en un plano local, los Estados Miembros y las autoridades subnacionales han de adoptar medidas pragmáticas, como iniciativas de regularización, ante la presencia de migrantes irregulares en sus sociedades.

---

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, Michael A. Clemens, "Does Development Reduce Migration?" IZA Discussion Paper núm. 8592 (<http://ftp.iza.org/dp8592.pdf>).

<sup>18</sup> Joseph Chamie, "Understanding Unauthorized Migration", *Inter Press Service*, Nueva York, 15 de noviembre de 2016.

37. La justificación general para promover la migración regular es sencilla. Si los Estados Miembros abren vías más diversas y accesibles a la migración regular en todos los niveles de cualificación que atiendan la demanda de unos mercados de trabajo gestionados debidamente, en combinación con la cooperación entre Estados orientada a poner en relación la oferta y la demanda de trabajadores extranjeros, disminuirá el número de cruces irregulares de las fronteras, de migrantes que trabajan al margen de la ley y de malos tratos sufridos por migrantes irregulares. Este proceso permitiría a los migrantes hacer realidad su potencial, ayudaría a los Estados Miembros a controlar las actividades de la economía informal en las que toman parte inmigrantes y permitiría a los Gobiernos ganarse la confianza del público en su capacidad de gestionar las fronteras. En el plano interestatal la cooperación mejorará si: a) los países de destino de migrantes armonizan los requisitos para su entrada legal; y b) los países de origen facilitan recíprocamente las devoluciones.

38. Además de vincular la migración regular con las necesidades del mercado de trabajo, los Estados Miembros deben valorar la necesidad de vías legales con fines de formación de familias y reunificación familiar. En muchos países gran parte de la migración regular se debe a la reunificación familiar, que es un medio positivo de respetar el derecho a la vida familiar y promover la integración social. Las restricciones al respecto generarán un mayor volumen de migración irregular, lo cual tendrá consecuencias perjudiciales para todos los miembros de una familia.

39. Aunque creo que los Estados Miembros deben afanarse por ampliar las vías legales en calidad de política acertada y como cuestión de principio, las autoridades nacionales y subnacionales han de plantearse opciones pragmáticas y basadas en derechos para ocuparse de los migrantes irregulares presentes en su territorio. Aunque se tiene la opción del regreso voluntario o incluso de la devolución forzada, estas posibilidades a menudo no serán convenientes o ni siquiera viables. Me preocupa que, en un momento en que muchos países aplican medidas de gestión de sus fronteras cada vez más restrictivas y pueden considerar que las devoluciones tienen un efecto disuasorio en la migración irregular, las autoridades se arriesguen a incumplir sus obligaciones básicas en materia de derechos humanos. Las devoluciones resultan costosas, difíciles de conducir con eficacia y problemáticas si se desea realizarlas a escala de conformidad con el derecho de los derechos humanos. No está claro que las devoluciones tengan el efecto disuasorio que se les supone. Los datos limitados sobre la eficacia de los programas de devolución dan a entender que, si estos no se combinan con programas sólidos de reintegración y mientras persistan las causas últimas de la migración irregular, los migrantes, entre ellos los que ya han sido devueltos, seguirán emprendiendo viajes peligrosos<sup>19</sup>.

40. Especialmente cuando los migrantes irregulares llevan tiempo asentados en un país y, excepto en lo que respecta a su condición migratoria, respetan la ley, las vías alternativas son inmensamente preferibles. Al respecto no existe un enfoque único. Como he señalado, hay disponible todo un espectro de opciones en relación con los migrantes irregulares, y los Estados Miembros deben decidir cuáles se ajustan mejor a sus circunstancias. Tal espectro consta, entre otras posibilidades, de a) facilitar sin discriminación el acceso a la salud, la educación, la vivienda y otros servicios, independientemente de la nacionalidad de la persona; b) emitir permisos de estancia temporal con fines de trabajo o estudio o por razones humanitarias; c) ofrecer la residencia permanente; o d) crear vías que conduzcan a la ciudadanía.

---

<sup>19</sup> Grupo Banco Mundial, Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo, "Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook: Special Topic: Return Migration", Migration and Development Brief 28, octubre de 2017, cap. 3, pág. 15 (<http://www.knomad.org/publication/migration-and-development-brief-28>).

41. Esas políticas son a veces controvertidas, pero se fundamentan en políticas públicas acertadas relativas, entre otros asuntos, a la salud pública y la educación y, en última instancia, fomentan la inclusión social y el progreso del estado de derecho. Los Estados Miembros deben sopesar sus opciones de política en función de sus tradiciones jurídicas nacionales, las circunstancias de sus mercados de trabajo y otras consideraciones locales. No obstante, cierto grado de regularización será preferible prácticamente siempre a una situación en la que los migrantes irregulares sufran marginación y las autoridades no puedan dar cuenta de ellos.

### **C. Arreglos de seguridad basada en la cooperación en aras de una migración bien gestionada**

42. Al tiempo que destacamos los beneficios de la migración, hemos de reconocer que va íntimamente ligada a la preocupación legítima de los Estados por: a) el control del acceso a su territorio; y b) la reglamentación del comportamiento dentro de sus fronteras. Todas las categorías de viajeros aceptan la necesidad de someterse a controles fronterizos y regímenes de visado en relación con su identidad y el propósito de su viaje. Aunque, en su mayor parte, este procedimiento es una formalidad administrativa, parte de él exige una participación más directa de los cuerpos de seguridad del Estado. Entendida debidamente, la seguridad consta de tres dimensiones relacionadas entre sí: seguridad del Estado, seguridad pública y seguridad humana. En lo que hace a la migración las tres dimensiones son pertinentes.

43. Sin embargo, es profundamente erróneo tratar la migración en sí como amenaza. Me preocupa la intensificación de los enfoques de seguridad reactivos y a corto plazo en el ámbito de la migración, como el establecimiento de sistemas para recluir a migrantes en países de tránsito, en la medida en que: a) son desacertados e insostenibles; b) ponen en peligro la seguridad de los migrantes; y c) corren el riesgo de resultar contraproducentes en función de su mismo planteamiento.

44. Otro síntoma de esta tendencia inquietante ha sido el mayor recurso a la detención administrativa de migrantes como medida con fines disuasorios<sup>20</sup>. Es frecuente que estas medidas se apliquen sin las debidas garantías y a expensas de medidas menos coercitivas, con lo cual los migrantes, incluidos niños, se ven expuestos a prácticas arbitrarias y punitivas. Los migrantes detenidos pueden verse expuestos a hacinamiento, instalaciones sanitarias deficientes y violencia. Con frecuencia carecen de acceso a atención médica, información o asistencia jurídica. Naturalmente, me sumo a la preocupación expresada en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes con respecto a la detención de niños<sup>21</sup>. Aunque dure poco tiempo, tiene efectos graves y duraderos en la salud mental y el desarrollo del niño y siempre contraviene el principio del interés superior del niño<sup>22</sup>. En el caso de los adultos, aunque la detención por períodos breves durante los procedimientos

<sup>20</sup> Véase [A/HRC/35/25](#), informe del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos humanos de los migrantes en relación con una agenda 2035 para facilitar la movilidad humana.

<sup>21</sup> Resolución [71/1](#), párr. 33, en la que los Estados Miembros, “reconociendo que, a los efectos de determinar la situación migratoria, la detención raras veces o nunca redundan en el interés superior del niño”, declararon que la utilizarían “únicamente como medida de último recurso, en el entorno menos restrictivo, durante el período más breve posible, en condiciones que respeten los derechos humanos de cada niño y de manera que se tenga en cuenta como consideración primordial el interés superior del niño”, y que trabajarían “para poner fin a esa práctica”.

<sup>22</sup> Comité de los Derechos del Niño, informe del día de debate general de 2012, “Los derechos del niño en el contexto de la migración internacional” (<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf>), párr. 78.

de control de la inmigración a veces puede estar justificada, solo debe procederse a ella cuando sea necesaria y proporcionada a la luz de las circunstancias de cada caso.

45. De hecho, las consideraciones relativas a la seguridad del Estado y la seguridad pública no han ocupado un lugar destacado en el proceso amplio de consultas emprendido en la fase de preparación del pacto mundial. En cambio, se ha hecho hincapié en la necesidad de ayudar a los “migrantes en situaciones de vulnerabilidad”, por ejemplo los que han sufrido violencia sexual y por razón de género, malos tratos y explotación, hambre y falta de seguridad personal durante el proceso migratorio<sup>23</sup>. Al año desaparecen miles de migrantes en tránsito. Resulta apropiado que las consultas sobre trata de personas y contrabando hayan puesto de relieve la dimensión de estas cuestiones relativa a la seguridad humana y que se haya alentado a los Estados a que se centren en la difícil situación de las víctimas e intensifiquen sus mecanismos de cooperación en pro del cumplimiento de la ley.

46. El pacto mundial deberá reforzar la cooperación internacional en los aspectos de la migración relativos a la seguridad, como los mecanismos compatibles de control de fronteras, entre ellos la estandarización de los documentos de identidad, la inteligencia compartida y las políticas conexas. En segundo lugar, la seguridad mejorará gracias a políticas que fomenten la inclusión, el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho. El recurso a políticas represivas que corroboren las sospechas infundadas depositadas en los extranjeros, como el control policial selectivo en función de la raza, la religión o el origen étnico, no contribuyen en absoluto a promover el objetivo de una migración segura y ordenada. Más bien incrementa la vulnerabilidad de todos los migrantes y envenena a la opinión pública frente a los aspectos beneficiosos de la migración, con lo cual su gestión se vuelve innecesariamente difícil.

#### **IV. El desafío de los grandes desplazamientos de personas**

47. Aunque, en su mayor parte, los migrantes viajan de manera segura y ordenada, una serie de grandes desplazamientos de personas en distintas partes del mundo de los que han formado parte refugiados y migrantes en situaciones vulnerables ha puesto rigurosamente a prueba nuestra capacidad colectiva de respuesta. Hemos visto migrantes en situaciones desesperadas que no reúnen las condiciones para recibir protección internacional en calidad de refugiados, pese a correr especial riesgo. Al 4 de diciembre de 2017 habían muerto en lo que iba de año 5.136 migrantes. Desde 2014 han muerto en todo el mundo 22.432 migrantes<sup>24</sup>. Las mujeres migrantes que se encuentran en estas situaciones corren gran riesgo de explotación y violencia de género. Los niños, en particular los que viajan solos, corren especial riesgo. Hoy en día muchos migrantes se ven atrapados en países de tránsito que carecen de capacidad de dispensarles cuidados y se ven obligados a permanecer en centros de detención y campamentos o buscar medios ilícitos de marchar a otra parte. Mientras se encuentran en tránsito, incluso cuando están detenidos, los migrantes se ven expuestos a diversas violaciones de los derechos humanos y malos tratos, en particular a violencia física y sexual, explotación, secuestros y extorsiones. Esta situación es intolerable y puede contribuir a la inestabilidad en las zonas donde se encuentran atrapados.

48. Estos grandes desplazamientos inseguros y desordenados de migrantes plantean en el ámbito de las políticas a los Estados Miembros y al sistema de las Naciones Unidas varios problemas que se diferencian de los asociados con la mayor parte de la migración regular e irregular. Gran parte de los elementos de la respuesta operacional

<sup>23</sup> Véase la resolución 35/17 del Consejo de Derechos Humanos sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes: el pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular.

<sup>24</sup> Véase el Proyecto de Migrantes Desaparecidos (<http://missingmigrants.iom.int/>).

inmediata a los grandes desplazamientos de migrantes se asemejan a los aplicados en la respuesta a los desplazamientos de refugiados; precisamente porque los grandes desplazamientos recientes de personas han sido a la vez de refugiados y de migrantes, no ha sido otra la realidad sobre el terreno. Sin embargo, pese a que existe consenso en cuanto a nuestras obligaciones ante los refugiados, los migrantes en tales situaciones desesperadas carecen del correspondiente marco.

49. Celebro el llamamiento recogido en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes en pro de “principios rectores no vinculantes y directrices voluntarias, coherentes con el derecho internacional, sobre el trato de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad” y me sumo al encomio de los países que ofrecen a los migrantes que no reúnen los requisitos para ser considerados refugiados protección temporal frente al retorno debido a las condiciones imperantes en sus países de origen<sup>25</sup>. También acojo con satisfacción iniciativas como la Iniciativa Nansen sobre los desplazamientos transfronterizos provocados por desastres, por lo que se refiere al establecimiento de directrices para ayudar a quienes se ven obligados a huir de los desastres naturales, y la Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis, en lo que hace a la preparación de principios, directrices y prácticas voluntarios y no vinculantes para ayudar a los migrantes en los países que padecen conflictos o desastres naturales<sup>26</sup>. El Grupo Mundial sobre Migración de las Naciones Unidas ha realizado valiosas labores en este ámbito a instancias del Consejo de Derechos Humanos<sup>27</sup>, pero queda mucho por hacer para resolver la cuestión.

50. Sin aspirar a crear nuevas categorías jurídicas ni a imitar las singulares formas de protección internacional previstas en el marco para los refugiados, debemos elaborar una respuesta consonante con las necesidades de los migrantes integrantes de grandes desplazamientos de la que formen parte no solo principios y directrices, sino también medidas concretas para prestarles apoyo.

51. Tal necesidad se vuelve aún más imperiosa por los probables efectos del cambio climático en los desplazamientos de población. Todo pacto progresista sobre migración, al igual que todo pacto sobre refugiados, debe partir del hecho de que es probable que en los próximos decenios el cambio climático exacerbe las presiones económicas, ambientales y sociales que alimentan la migración. También es posible prever que otros factores podrán aumentar en años venideros el número de migrantes en situaciones vulnerables. Personas concretas o poblaciones enteras podrán verse en medio de situaciones de privación extrema, escasez de alimentos, brotes de epidemias

<sup>25</sup> Véase la resolución 71/1, párr. 52, en la que los Estados Miembros se comprometieron a estudiar “la posibilidad de elaborar principios rectores no vinculantes y directrices voluntarias, coherentes con el derecho internacional, sobre el trato de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, especialmente los niños no acompañados y separados que no reúnen las condiciones para recibir protección internacional como refugiados y que tal vez necesiten asistencia”, y el párr. 53, en el que los Estados Miembros acogieron con beneplácito “la voluntad de algunos Estados de ofrecer protección temporal frente al retorno a los migrantes que no reúnen los requisitos para ser considerados refugiados y que no pueden regresar a su hogar debido a las condiciones imperantes en sus respectivos países”.

<sup>26</sup> Véase Iniciativa Nansen, “Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático” vol. I (<https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>); véase también Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis (<https://micicinitiative.iom.int>).

<sup>27</sup> Véase la resolución 35/17 del Consejo de Derechos Humanos sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes: el pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular; véase también Grupo Mundial sobre Migración, Grupo de Trabajo para los Derechos Humanos y la Igualdad entre los Géneros, “Principles and guidelines on human rights protection of migrants in vulnerable situations within large and/or mixed movements” (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/Draftsforcomments.aspx>).

o inestabilidad real o en ciernes, lo cual las obligará a desplazarse, a menudo sin suficientes recursos, conocimientos o planes de futuro.

52. El fortalecimiento de la resiliencia ante los riesgos climáticos y de la capacidad de soportar perturbaciones que suponen obstáculos para la seguridad y la salud humanas, los medios de vida y la seguridad alimentaria es una medida esencial para conseguir que la migración siga siendo optativa en lugar de obedecer a la necesidad. También debemos intensificar nuestra voluntad colectiva de emprender medidas preventivas para abordar y evitar los factores que más adelante pueden ser causa de migración forzada. Sin embargo, al tiempo que fomentamos nuestra capacidad preventiva, debemos acordar un marco sólido de cooperación para proteger y ayudar a los migrantes que se encuentran ahora en situaciones vulnerables.

53. Puede que con el tiempo resulte viable la ampliación de las protecciones jurídicas frente a los numerosos aspectos de la migración forzada. Sin embargo, creo que de corto a medio plazo los Estados Miembros pueden cumplir su obligación de proteger a los migrantes en situaciones vulnerables mediante una estrategia en múltiples planos que a la vez dé cabida a instrumentos humanitarios y opciones de permanencia o alternativas en otros países. Como sostengo en la siguiente sección del informe, esa estrategia podría ser uno de los pilares del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular, concebido con cuidado para complementar el pacto mundial sobre los refugiados.

## V. La edad de la aplicación

54. El veredicto que suscite el pacto mundial dependerá de si consigue o no catalizar la adopción de medidas concretas por parte de los Estados Miembros, las autoridades subnacionales, los agentes no estatales y el sistema de las Naciones Unidas. Las labores rápidas, sustantivas y coordinadas orientadas a impulsar una migración segura, ordenada y regular tranquilizarán al público de todos los Estados Miembros garantizándole que juntos podemos hacernos cargo de la cuestión y no limitarnos a reaccionar ante lo que ocurre. Las medidas reales para conseguir que la migración funcione para todos reafirmarán nuestros compromisos con los derechos humanos y la dignidad frente a las tendencias a la xenofobia, al tiempo que fortalecerán la seguridad pública, humana y del Estado. La acción coordinada de los Estados Miembros ante problemas concretos generará confianza y estimulará el desarrollo de una mayor cooperación en torno a la gestión de la migración.

55. En consecuencia, el pronto cumplimiento de compromisos concretos en función de hojas de ruta definidas con claridad es esencial para poner de manifiesto una firmeza consonante con el espíritu de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. En vísperas de las negociaciones orientadas al pacto mundial, deseo presentar a los Estados Miembros una serie de sugerencias generales sobre la manera de configurar el pacto mundial, así como sugerencias más concretas en relación con la estrategia que puede adoptarse ante los grandes desplazamientos de personas.

### A. Configuración del pacto mundial

56. Los anteriores acuerdos y declaraciones de las Naciones Unidas en materia de migración a menudo se han configurado en torno a compromisos generales y temáticos<sup>28</sup>. Creo que la mejor manera de que el pacto mundial complemente ese

---

<sup>28</sup> El Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, de 2013; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030; la Nueva Agenda Urbana; la Agenda 2030

enfoque consiste en estructurarlo en torno a medidas de ámbito subnacional, nacional, regional y mundial para dar cumplimiento a los compromisos y principios ya existentes.

57. En los párrafos que siguen figuran ejemplos ilustrativos de ese tipo de acción que quedan lejos de agotar todas las posibilidades. Además de estas categorías, los Estados Miembros deben asumir un compromiso independiente de promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas como elemento central del pacto mundial en consonancia con el quinto Objetivo de Desarrollo Sostenible. Es fundamental que los encargados de formular políticas que se ocupan de la migración en todos los niveles den prioridad sistemáticamente a la necesidad de trabajar teniendo en cuenta el género y que destinen suficientes recursos a las cuestiones de género.

58. El pacto mundial debe poner de manifiesto la importancia de las políticas subnacionales relativas a los migrantes. Incumbe a las autoridades locales la responsabilidad de prestar servicios cotidianos a los migrantes y las comunidades que los acogen. Las empresas y los sindicatos determinan las condiciones económicas en que los trabajadores migrantes aportan su actividad laboral. Es excelente la labor de varias ciudades, comunidades y agentes no gubernamentales con migrantes y a favor de estos en las escuelas y los lugares de trabajo y en el trascurso de su vida cotidiana. La participación comunitaria es el mejor método de prevenir la xenofobia y los discursos falsos sobre la repercusión de los migrantes. El pacto mundial debe promover y respaldar este tipo de actividades subnacionales, así como dar cuenta de las estrategias y los recursos que puedan necesitar las ciudades y las comunidades sujetas a una urbanización rápida para ofrecer apoyo a los migrantes y sus comunidades.

59. En el plano nacional, exhorto a los Estados Miembros a que preparen planes nacionales de acción detallados para promover un enfoque pangubernamental orientado a las dimensiones de la migración relacionadas con el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos. También deberán plantearse la posibilidad de incorporar la migración en las actuales estrategias nacionales y subnacionales en materia de desarrollo, salud, educación, vivienda, empleo, inclusión social y protección social en el marco de su respuesta a la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Cuando proceda, en los planes deberán indicarse las necesidades en materia de desarrollo de la capacidad y asistencia técnica. Los Estados Miembros también deberán centrar su atención en alternativas a la detención de migrantes, concretamente en la eliminación de las detenciones de niños migrantes. En vista de que el pacto mundial es un acuerdo entre Estados Miembros, su reputación se labrará a partir de compromisos nacionales definidos con precisión.

60. También insto a los Estados Miembros a que se planteen adoptar políticas para regular las prácticas de contratación transfronteriza a fin de no imponer costos insostenibles a los migrantes que buscan trabajo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ya ha declarado que las agencias de empleo privadas no deberían cobrar comisiones ni gastos de contratación a los trabajadores, incluidos los migrantes<sup>29</sup>. Las políticas nacionales por las que se rige la contratación deberían estar vinculadas con acuerdos bilaterales sobre migración y con labores orientadas a armonizar los marcos regulatorios para que los migrantes no tengan que cargar con deudas calamitosas.

61. En los planos regional y subregional, los Estados deberían seguir fomentando la cooperación mediante marcos regionales para gestionar la migración. Las comisiones regionales de las Naciones Unidas, los procesos consultivos regionales y las organizaciones o agrupaciones económicas regionales, que pueden duplicar

---

para el Desarrollo Sostenible; la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes; y, sobre todo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

<sup>29</sup> OIT, *Principios generales y directrices para la contratación equitativa*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016.

mutuamente actividades sin pretenderlo, deben elaborar planes coordinados para tratar de las cuestiones referentes a la migración partiendo de prioridades y exámenes regulares a fin de medir los avances. Entre las prioridades cabe mencionar la elaboración de acuerdos entre varios Estados sobre vías jurídicas para la migración, incluidos acuerdos en materia de libertad de circulación, acuerdos, cuando proceda, de devolución justa y digna y readmisión, la transferibilidad de las prestaciones de seguridad social y otro tipo de prestaciones, el reconocimiento efectivo de las aptitudes y las cualificaciones y las mejoras en el emparejamiento de las aptitudes.

62. Cuando los marcos regionales sean insuficientes o los problemas ligados a la migración se propaguen de una región a otra, aliento a los Estados a que se congreguen en grupos más pequeños en torno a iniciativas concretas para impulsar el avance inmediato en cuestiones puntuales de interés mutuo, así como a que dejen margen a la ulterior elaboración de objetivos más ambiciosos. Ya existen varios órganos interregionales que pueden servir a otros de modelo a seguir. Aliento a los Estados Miembros a que pidan a todas las entidades de las Naciones Unidas la asistencia que necesiten en sus labores colectivas<sup>30</sup>. También propugno que el papel de la Organización en materia de migración en el plano regional se incorpore plenamente en el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

63. A escala mundial, el pacto mundial debe ofrecer a los Estados Miembros un marco para comprometerse con una política general dirigida a aumentar el acceso jurídico justo y razonable de los migrantes en todos los niveles de cualificación en consonancia con las necesidades del mercado de trabajo en todas partes, al tiempo que se tienen presentes otros motivos de migración, como la reunificación familiar y la educación. También deberá apoyar prácticas concretas que garanticen trabajo decente a los trabajadores migratorios y alentar iniciativas de regularización de los migrantes que se encuentran en situaciones irregulares. Asimismo, ha de reforzar la cooperación en materia de devolución y reintegración y exhortar a las Naciones Unidas a que ponga esas iniciativas en práctica. El pacto mundial puede además impulsar iniciativas a gran escala, como la estandarización universal de los documentos de identidad y mecanismos de intercambio de datos biométricos. Exhorto a los Estados Miembros a que se planteen la posibilidad de crear alianzas para el fomento de aptitudes, como las descritas antes en el párrafo 27, a modo de nuevo mecanismo innovador para distribuir los beneficios de la migración. Nuestros enfoques más específicos deberán regirse por debates mundiales sobre el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional y la prevención de crisis.

64. Un aspecto donde está clara la conveniencia de que los Estados Miembros actúen prontamente es la mejora de la cantidad y la calidad de los datos sobre migración. La Asamblea General ha pedido con frecuencia datos estadísticos fiables desglosados por sexo, edad y situación migratoria, así como indicadores comparables internacionalmente para sustentar la formulación de políticas con base empírica, llamamiento que se reitera en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>31</sup>. Para ello habrá que invertir en la recopilación y el análisis por parte de los Estados Miembros con arreglo a las actuales directrices mundiales sobre estadísticas de la migración, algo a lo que las Naciones Unidas pueden prestar apoyo. Los países pueden incluir en los censos demográficos cuestiones relativas a la migración, no solo con respecto al país de nacimiento o la ciudadanía, sino también por lo que se refiere

<sup>30</sup> Destacan al respecto los procesos consultivos regionales de la OIM en materia de migración, los foros interregionales de la OIM sobre migración y la Conferencia Internacional del Trabajo.

<sup>31</sup> Véanse, por ejemplo, la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo (resolución 68/4); la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (resolución 70/1); y la resolución más reciente sobre migración internacional y desarrollo (resolución 71/237).

a las fechas o años de llegada y los motivos del traslado. De ese modo podrían estimarse los desplazamientos recientes y los factores que dan origen a la migración.

65. La puesta en práctica del pacto mundial tendrá consecuencias financieras para los Estados Miembros. Los fondos disponibles para resolver las cuestiones ligadas a la migración han sido en ocasiones limitados, y los donantes deben contemplar con ánimo favorable las solicitudes cursadas por otros Estados Miembros e interesados pertinentes a fin de dar cumplimiento al pacto mundial. Estoy dispuesto a ayudar a los Estados Miembros al respecto<sup>32</sup>.

66. En todos los ámbitos debe congregarse a diversos interesados, entre ellos la sociedad civil, el sector privado, el mundo académico, los medios de comunicación y otros, para determinar maneras innovadoras de dar curso al pacto mundial y colaborar en su puesta en práctica.

## **B. Estrategia relativa a los grandes desplazamientos de migrantes**

67. Además de los diversos compromisos expuestos, creo que urge que los Estados Miembros determinen una estrategia referente a los grandes desplazamientos de migrantes. Entre esta tarea y la cuestión del pacto mundial sobre los refugiados hay puntos de coincidencia evidentes de los que debemos ocuparnos con cuidado. Creo que los Estados Miembros han de esbozar y respaldar sobre la base de compromisos concretos una estrategia relativa a los migrantes en situaciones vulnerables que gire en torno a tres elementos principales:

a) Un enfoque humanitario y basado en los derechos humanos con fines de asistencia para los grandes desplazamientos de migrantes sobre la base de los mecanismos humanitarios existentes y de su fortalecimiento a fin de reducir el sufrimiento inmediato de quienes se encuentran en situaciones precarias; dicho con sencillez, salvar vidas humanas deberá ser en todo momento una prioridad no negociable;

b) Mecanismos y recursos para que, al término de una respuesta humanitaria inmediata, la condición de los migrantes en situaciones vulnerables pueda determinarse individualmente y de forma justa y fiable sin incumplir los procesos debidos, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y el marco jurídico para los refugiados, con inclusión del principio de no devolución;

c) Vías más fidedignas a disposición de los migrantes que no reúnan las condiciones para recibir protección internacional en calidad de refugiado pero encuentren obstáculos insuperables al regreso. Esta será la única opción en el caso de las personas a las que, sencillamente, no se pueda dejar de forma indefinida en un país de tránsito. Más bien, los Estados Miembros han de cooperar para ofrecer a estas personas opciones de entrada y permanencia, temporales o a largo plazo. Creo que se trata de una labor de alcance mundial, pues los Estados Miembros dispuestos a admitir migrantes en situaciones vulnerables a menudo se encontrarán en regiones distintas.

68. Esta estrategia de tres componentes: a) reduciría el sufrimiento inmediato y las muertes; b) reduciría la incertidumbre que rodea a la condición de los migrantes en situaciones vulnerables; c) tranquilizaría al público de los Estados Miembros demostrando que sus Gobiernos responden con decisión ante estas circunstancias; y d) impediría que estos migrantes se quedaran abandonados a su suerte de forma permanente. No debe entenderse como incitación a los migrantes irregulares para que emprendan viajes peligrosos con la expectativa de que, en última instancia, el

---

<sup>32</sup> Véase [A/71/728](#), informe del Representante Especial del Secretario General sobre la Migración Internacional.

desenlace será positivo. Los grandes desplazamientos de migrantes obedecen más a presiones ambientales, sociales y de otro tipo, que empujan a las personas a adoptar medidas desesperadas, que a la naturaleza de la respuesta mundial.

## **VI. El pacto mundial y las Naciones Unidas**

69. El pacto mundial ofrece no solo a los Estados Miembros, sino también al sistema de las Naciones Unidas, la oportunidad de adoptar un enfoque más ambicioso para gestionar la migración. En esta sección expongo mi intención de mantener durante 2018 consultas intensas sobre el enfoque del sistema de las Naciones Unidas en materia de migración y examino la supervisión por los Estados Miembros de las actividades de la Organización en este ámbito. También presento sugerencias sobre los mecanismos de seguimiento del pacto mundial a efectos de que se le dé cumplimiento.

### **A. Las Naciones Unidas y su preparación para un nuevo enfoque en materia de migración**

70. Frente a lo que ocurre con los refugiados, no existe en las Naciones Unidas una capacidad centralizada a cargo de la migración. A diferencia del tratamiento que se dispensa a los refugiados, el enfoque de la Organización en este ámbito está fragmentado. Mis predecesores, aprovechando la labor pionera de Peter Sutherland, antiguo Representante Especial sobre la Migración Internacional, actuaron de manera concertada para mejorar esta situación<sup>30</sup>. Ha llegado el momento de reunir a todas las partes del sistema de las Naciones Unidas, incluida la OIM, para prestar apoyo a la labor de los Estados Miembros en el ámbito de la migración. Quiero que, de conformidad con mis anteriores propuestas de reforma en otras esferas, las Naciones Unidas actúen como fuente de ideas y orientación sobre política, así como fuerza congregadora, para dar aplicación a la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes y al pacto mundial que se aprobará en 2018.

71. A lo largo de los últimos 11 años el Grupo Mundial sobre Migración ha crecido hasta dar cabida a 22 entidades de las Naciones Unidas que, aunque participan en distinta medida en la esfera de la migración, están decididas colectivamente a promover el apoyo de la Organización a la resolución de los problemas derivados de este fenómeno. En mi informe sobre el seguimiento y examen de los compromisos de la Declaración de Nueva York (A/71/978) expuse los tipos y el alcance de las actividades en materia de migración en las que tomaba parte el sistema de las Naciones Unidas. Se trata de una labor de proporciones impresionantes, pero es legítimo preguntarse si el Grupo Mundial sobre Migración tal como está conformado actualmente está preparado de forma idónea para elaborar el tipo de enfoque coherente articulado de forma ascendente que, a mi juicio, los Estados Miembros necesitarán como base de su labor orientada a la plasmación del pacto mundial.

72. En la Declaración de Nueva York aprobada en la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, celebrada en septiembre de 2016, los Estados Miembros acogieron con beneplácito el acuerdo orientado a incorporar la OIM en el sistema de las Naciones Unidas como “organización conexas” y reconocieron el papel de esta como organismo principal a escala mundial en el ámbito de la migración<sup>33</sup>. Ahora existe la oportunidad de desarrollar en mayor medida esta relación e incorporar mejor las competencias de la OIM en el conjunto del sistema de las Naciones Unidas para respaldar la labor de los Estados Miembros en todo lo relacionado con la migración.

<sup>33</sup> Véase la resolución 71/1, párr. 49.

73. Mientras los Estados Miembros se dedican a definir el pacto mundial, yo me dedicaré a fortalecer nuestra manera de ocuparnos de la cuestión de la migración. Para ello podría designarse a la OIM como organismo encargado de coordinar y dirigir la actuación general de la Organización en este ámbito. A mi juicio, la mejor manera de cumplir ese objetivo consiste en que, con el tiempo, la OIM se incorpore en mayor medida en el sistema de las Naciones Unidas en calidad de organismo especializado provisto de lo que precisa para desempeñar ese papel. Aunque este cambio se sometería a la decisión de los Estados Miembros, creo que es merecedor de que estos se lo planteen en serio.

74. De forma más inmediata, y con independencia de las deliberaciones sobre el futuro encaje de la OIM, pondré en marcha consultas internas sobre la mejor manera de configurar el sistema de las Naciones Unidas, incluida la OIM, para coordinar la actuación de la Organización en la esfera de la migración. Estoy decidido a velar por que el sistema esté en plena situación de responder con prontitud y eficacia a fin de respaldar la aplicación del pacto mundial desde el momento en que se apruebe. En el curso de estas consultas que tendrán lugar dentro del sistema daré prioridad al uso de los conocimientos especializados disponibles velando por que se obtengan resultados operacionales consonantes con las necesidades de los Estados Miembros y garantizando la eficiencia. También estudiaré el tratamiento que se da a la migración en el recién renovado Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El resultado de estas consultas deberá ser plenamente compatible con mis iniciativas en materia de desarrollo y reforma de la gestión y corresponderse con nuestra labor en el ámbito de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

75. De conformidad con mis propuestas de reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, insistiré en que la facilitación de la obtención de resultados sobre el terreno pase a ser la prueba de fuego de nuestras labores<sup>34</sup>. En el contexto del desarrollo, la migración está ya totalmente incorporada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En las Naciones Unidas, mis colegas y yo tendremos que estudiar la manera en que los miembros de nuestro sistema pueden ofrecer a todos los Estados Miembros asistencia conjunta personalizada en materia de migración, en particular por medio de los equipos de las Naciones Unidas en los países.

76. También debemos valorar la medida en que las Naciones Unidas toman parte en las políticas regionales de migración y dirigir nuestra acción a reducir al mínimo las duplicaciones entre la labor de las comisiones regionales y las de otras entidades. Debemos fomentar la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales o los grupos de Estados y buscar maneras de estrechar esas relaciones.

## **B. Supervisión por parte de los Estados Miembros**

77. Todo intento de volver a plantearse la manera en que las Naciones Unidas plasma resultados sobre el terreno comportará en paralelo la cuestión de las posibles reformas de los mecanismos intergubernamentales para la supervisión de nuestra labor colectiva en el ámbito general de la migración. La actual estructura intergubernamental para el tratamiento de la cuestión de la migración está fragmentada; el pacto mundial ofrece a los Estados Miembros la oportunidad de ocuparse a escala mundial de cuestiones relativas a la gobernanza.

---

<sup>34</sup> Véase [A/72/124-E/2018/3](#), informe del Secretario General sobre el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a fin de cumplir la Agenda 2030: garantizar un futuro mejor para todos.

78. Existen varios foros en los que los Estados Miembros se ocupan ya de la migración, tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas. Entre ellos destacan el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo; las Comisiones Segunda y Tercera de la Asamblea General; el Consejo Económico y Social y, dentro de este, la Comisión de Población y Desarrollo y otras comisiones pertinentes; el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible; y el Consejo de Derechos Humanos. Además, los órganos rectores de muchos organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas mantienen deliberaciones relativas a la migración en paralelo a los debates del órgano rector de la OIM.

79. Por último, debe mencionarse el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, agrupación ampliamente reconocida de Estados y otros interesados que, aun siendo independiente de las Naciones Unidas, coincide en gran medida con la Organización. El Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo puso en marcha en 2006 el Foro Mundial a fin de crear una plataforma intergubernamental para el diálogo constructivo. El Foro ha propiciado un mejor entendimiento común de los aspectos controvertidos de la migración que ocupan un lugar central en nuestros debates, ha generado confianza entre los Estados Miembros participantes y ha dado lugar a ideas y datos en los que puede basarse el pacto mundial.

80. Sin embargo, no existe un único foro por el cual los Estados Miembros puedan orientar la labor de las Naciones Unidas en la esfera de la migración y supervisar los compromisos asumidos en el pacto mundial. Exhorto a los Estados Miembros a que examinen la mejor manera de dotarse de una configuración propia para respaldar la implantación del pacto mundial y garantizar su aplicación efectiva con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas. En concreto, propugno que se estudie la posibilidad de racionalizar algunos de los mecanismos de supervisión actuales a fin de potenciar al máximo la claridad en torno a la gobernanza y la orientación de política en este ámbito.

### **C. Seguimiento del pacto mundial**

81. Hago mío el llamamiento recogido en la Declaración de Nueva York a efectos de garantizar el seguimiento y el examen sistemáticos de los compromisos en materia de migración asumidos por los Estados Miembros. Como se pone de relieve en el presente informe, es probable que el panorama de la migración mundial evolucione considerablemente. No podemos dar por supuesto que los mecanismos idóneos que establezcamos en 2018 sigan siendo obligatoriamente óptimos dentro de 5, 10 o 20 años.

82. Los migrantes y otros interesados deben tener cabida en la aplicación, el seguimiento y el examen del pacto mundial, y se debe alentarlos a que se comprometan a actuar a favor de su cumplimiento en cooperación con los Estados o colaborando entre sí. Para fomentar ese tipo de acción, los mecanismos de seguimiento y examen deben permitir que los migrantes y otros interesados participen en la elaboración de políticas, normas y prácticas y contribuyan a ellas.

83. En este contexto, propongo que los Estados Miembros examinen los progresos en el contexto del pacto mundial mediante dos órdenes de actividades:

a) Una conferencia periódica de examen de alto nivel al término de la celebración en Marruecos en diciembre de 2018 de la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, a fin de centrar la atención en las nuevas necesidades y orientaciones estratégicas con miras a gestionar la dinámica cambiante de la migración, al igual que debates temáticos sobre oportunidades y obstáculos en relación con el máximo fomento posible de los beneficios de la migración para todos.

Cada cinco años podría reconfigurarse con dicho fin el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo y ampliarlo más allá de su incidencia en el ámbito del desarrollo para examinar todos los elementos de la migración articulados en el pacto mundial y en la Declaración de Nueva York;

b) Los Estados Miembros también deben plantearse la participación en otros foros anuales existentes en los que se pueden intercambiar mejores prácticas sobre políticas de migración y presentar informes voluntarios periódicos sobre el cumplimiento de sus compromisos referentes al pacto mundial. Siempre que sea posible, los Estados Miembros deberán procurar vincular esos procesos con los mecanismos de seguimiento de la Agenda 2030 a fin de poner de manifiesto los vínculos positivos entre desarrollo y migración. Estoy dispuesto a ayudar a los Estados Miembros a elaborar propuestas más específicas en este sentido.

## VII. Conclusión

84. Deseo expresar mi gratitud a todos los Estados Miembros, entidades del sistema de las Naciones Unidas e interesados de otro tipo que han participado en la fase de consulta del proceso del pacto mundial<sup>35</sup>. Deseo dar las gracias en particular a la OIM por el intenso apoyo que ha prestado a esta tarea y rendir homenaje a la labor de los cofacilitadores nombrados para dirigir el proceso conducente al pacto mundial. También deseo expresar mi agradecimiento a mi Representante Especial sobre la Migración Internacional por su liderazgo y su enérgica contribución al proceso hasta la fecha. Acojo con satisfacción la decisión de la Asamblea General de que la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular se celebre en Marruecos en diciembre de 2018.

85. No cabe duda de que las negociaciones en torno al pacto mundial entrañarán numerosas deliberaciones técnicas y debates complejos, pero no debemos perder de vista el hecho de que la migración es una dinámica positiva que nos acompaña desde hace tiempo y no dejará de acompañarnos en adelante. Nos incumbe la responsabilidad de velar por que la percepción popular de la migración sea más acorde con esa realidad positiva. Para ello, debemos centrarnos de nuevo en nuestra voluntad común de conseguir que la migración funcione para todos. Se trata de una necesidad política, un imperativo económico y una cuestión de derechos humanos universales.

86. En el plano político, como se ha recalcado en el presente informe, los Estados Miembros deben renovar el espíritu de confianza mutua con respecto a la gestión de la migración y convencer al público de que los Gobiernos pueden ocuparse de la cuestión de forma responsable y eficaz y de que la migración supone para todos una oportunidad antes que un problema. Ante ello no hay otra alternativa que un mayor grado de desconfianza y discriminación contra los migrantes, mayor xenofobia y nuevos fracasos en el intento de gestionar los grandes desplazamientos mixtos de migrantes y refugiados. Se trata de un panorama inaceptable que debemos esforzarnos por prevenir.

87. En los planos económico y social debemos volver sin cesar a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y recordar los vínculos que unen la migración con nuestra lucha más amplia contra la desigualdad. La migración bien gestionada puede ayudarnos a la vez a invertir el curso de la desigualdad dentro de un mismo Estado, en la medida en que se fomenta el crecimiento económico general, y a reducir la desigualdad entre Estados gracias a las remesas y a la promoción de aptitudes e ideas. No lograremos cumplir nuestro compromiso global de no dejar a nadie atrás si no hacemos frente a

---

<sup>35</sup> El texto de la mayoría de las comunicaciones recibidas puede consultarse en <http://refugeesmigrants.un.org/SGReport>.

---

las persistentes disparidades económicas entre Estados Miembros. La migración ofrece en ese sentido un mecanismo positivo y mutuamente beneficioso, siempre que apliquemos políticas dirigidas a potenciar al máximo sus beneficios.

88. Sin embargo, no se trata solo de una cuestión de Estados, sino también de personas. La Declaración Universal de Derechos Humanos nos recuerda que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Hoy en día uno de los determinantes más fundamentales de la capacidad de las personas de hacer plenamente realidad su potencial y sus derechos es su lugar de nacimiento. Algunos nacen en medio de oportunidades, otros en medio de privaciones. Debidamente gestionada, la migración es una vía para que las personas aprovechen al máximo su vida y alcancen la dignidad que nuestros predecesores consagraron en la Declaración Universal. Su afán de igualdad es legítimo. Gracias al pacto mundial deberán poder guiarse por ese afán de forma segura, ordenada y regular.

---