

MIGRACIÓN: UNA MIRADA MULTIDISCIPLINAR

MARÍA TERESA MARTÍNEZ ALMANZA
Coordinadora

CARLOS JESÚS GONZÁLEZ MACÍAS
Editor

tirant lo blanch
Ciudad de México, 2021

ÍNDICE

<i>Prólogo</i>	15
<i>Edgar Corzo Sosa</i>	
<i>Presentación</i>	21
<i>Santos Alonso Morales Muñoz</i>	
<i>Introducción</i>	23
<i>María Teresa Martínez Almanza</i>	

Capítulo I

NACIONES UNIDAS Y LAS MIGRACIONES: UN ENFOQUE NOVEDOSO, HUMANISTA Y PRAGMÁTICO

Luis Ernesto Orozco Torres
Edgar Omar García Cardona

1. INTRODUCCIÓN.....	30
2. LA OBRA DE NACIONES UNIDAS SOBRE LAS MIGRACIONES.....	32
3. ¿DERECHO INTERNACIONAL SOBRE LA MIGRACIÓN?	39
4. ANDAMIAJE INSTITUCIONAL UNIVERSAL SOBRE LAS MIGRACIONES.....	42
5. <i>ROADMAP</i> SOBRE LAS MIGRACIONES.....	46
6. LA MIRADA PUESTA EN ALCANZAR UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR.....	49
7. BIBLIOGRAFÍA.....	51

Capítulo II

EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y EL RECHAZO EN FRONTERA: ¿UNA OPA HOSTIL PARA EL DERECHO DE LOS REFUGIADOS?

César A. Villegas Delgado

1. INTRODUCCIÓN.....	54
2. LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR COMO CONTEXTO.....	56
3. UN GIRO JURISPRUDENCIAL DE 180 GRADOS EN DETRI-MENTO DE LOS DERECHOS DE LOS SOLICITANTES DE ASILO Y REFUGIO.....	59

4. IMPORTANCIA DE LA DECISIÓN DE LA GRAN SALA PARA EL FUTURO DE LA LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA QUE DA COBERTURA LEGAL A LAS "DEVOLUCIONES EN CALIENTE" PRACTICADAS POR ESPAÑA EN CEUTA Y MELILLA.....	66
5. REFLEXIONES FINALES	68
6. BIBLIOGRAFÍA.....	70

Capítulo III

ANÁLISIS HOLÍSTICO DE LA CIUDADANÍA, UN PRIVILEGIO ESTATAL QUE EXCLUYE A LA EXTRANJERÍA. CIUDADANÍA BAJO UNA ESTRUCTURA GLOBAL: LA ESPERANZA DEL MIGRANTE

*Jorge Antonio Breceda Pérez
Carlos Murillo Martínez*

1. INTRODUCCIÓN.....	72
2. HISTORIA DE LA CIUDADANÍA EN LAS PRIMERAS SOCIEDADES.....	75
3. CIUDADANÍA Y CONSTITUCIONES PRIMIGENIAS.....	78
4. CIUDADANÍA EN LA ETAPA MODERNA.....	82
5. CIUDADANÍA BAJO LA ESTRUCTURA REPUBLICANA.....	87
6. CIUDADANÍA BAJO LA ESTRUCTURA LIBERAL.....	89
7. CIUDADANÍA BAJO LA ESTRUCTURA COMUNITARISTA.....	90
8. CIUDADANÍA BAJO LA ESTRUCTURA DE ACCIÓN AFIRMATIVA.....	92
9. CIUDADANÍA BAJO LA ESTRUCTURA MULTICULTURAL..	93
10. CIUDADANÍA BAJO LA ESTRUCTURA EXTRA ESTATAL ...	95
11. CIUDADANÍA BAJO LA ESTRUCTURA GLOBAL.....	98
12. CONCLUSIONES	100
13. BIBLIOGRAFÍA.....	103

Capítulo IV

ACTORES, ENFOQUES Y PODER: ETNOGRAFÍA DE UNA LEY DE MOVILIDAD HUMANA

Jacques Ramirez Gallegos

1. INTRODUCCIÓN.....	108
2. MARCOS NORMATIVOS EN ECUADOR. ENTRE LA SEGURIDAD Y LOS DERECHOS.....	110
3. ACTORES, PERCEPCIONES Y DISPUTAS	113
4. BORRADORES Y 'REFRITOS'.....	118

Capítulo I

NACIONES UNIDAS Y LAS MIGRACIONES: UN ENFOQUE NOVEDOSO, HUMANISTA Y PRAGMÁTICO

LUIS ERNESTO OROZCO TORRES¹

EDGAR OMAR GARCÍA CARDONA²

SUMARIO. 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA OBRA DE NACIONES UNIDAS SOBRE LAS MIGRACIONES. 3. DERECHO INTERNACIONAL SOBRE LA MIGRACIÓN? 4. ANDAMIAJE INSTITUCIONAL UNIVERSAL SOBRE LAS MIGRACIONES. 5. ROADMAP SOBRE LAS MIGRACIONES. 6. LA MIRADA PUESTA EN ALCANZAR UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR. 7. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen:

En este capítulo tratamos de dar respuesta a las siguientes cuestiones: ¿qué han de hacer los Estados y demás actores internacionales para que esta cooperación multidimensional sea la más eficaz, significativa y asertiva?; ¿existe un liderazgo internacional claro, decidido y legítimo (sobre todo en términos de percepción social y no solo institucional o jurídica) que guíe los destinos del enorme esfuerzo que supone este tipo de cooperación?; ¿cuál es el alcance de la contribución de organizaciones como las Naciones Unidas?; ¿estamos en posición de hablar de una nueva rama del Derecho internacional sobre la migración?; ¿existe un entramado institucional internacional que se ocupe de las migraciones?; ¿podemos delinear, al menos, hacia donde se dirigen los derroteros de los quehaceres de los Estados y las instancias internacionales inmiscuidas en el fenómeno de las migraciones?

¹ Profesor-investigador, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Correo: luis.orozco@uacj.mx.

² Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, abogado litigante y estudiante del programa de la Maestría en Investigación Jurídica de la misma universidad. Correo: omar.garcia.cardona@hotmail.com.

Palabras clave: Migraciones, Derecho internacional, Naciones Unidas, Organización Internacional para las Migraciones.

Abstract: In this chapter we try to answer the following questions: what should States, and other international actors do to make this multidimensional cooperation the most effective, meaningful, and assertive? Is there a clear, decisive, and legitimate international leadership (especially in terms of social perception and not just institutional or legal) that guides the destiny of the enormous effort that this type of cooperation implies? What is the scope of the contribution of organizations like the United Nations? Are we in a position to speak of a new branch of international law on migration? Is there an international institutional framework that deals with migration? Can we at least delineate the direction of the tasks of the States and the international bodies involved in the phenomenon of migration?

Keywords: Migrations, International law, United Nations, International Organization for Migration.

1. INTRODUCCIÓN

El fenómeno de las migraciones y la movilidad humana internacionales son —por antonomasia— las típicas cuestiones que se les presentan a los Estados, donde estos resultan demasiado pequeños como para impactar significativamente, por sí solos, en su resolución o incluso gestión. *Es, per se*, una materia en que los Estados se encuentran, indefectiblemente, compelidos a cooperar entre sí. Sin embargo, no debemos tener y fomentar una óptica fatalista sobre el tema, atendiendo a la información que nos provee la Organización Internacional para las Migraciones en su informe de 2020, de acuerdo con McAuliffe y Khadria (2019, p. 21):

Según la estimación más reciente, en 2019 había en el mundo aproximadamente 272 millones de migrantes internacionales, una cifra equivalente al 3,5% de la población mundial. Lo primero que es importante señalar es que esta es una minoría muy pequeña de la población del mundo, lo que significa que permanecer en el país natal sigue siendo la norma casi universal. La gran mayoría de las personas que migran no cruzan fronteras internacionales, sino que permanecen dentro de sus países.

Esto no significa que debamos restarle importancia a la cuestión de las migraciones, especialmente a las internacionales, no, al contrario, debemos dimensionar debidamente el fenómeno para poder gestionarlo.

Tabla 1. Principales datos y cifras de los informes sobre las migraciones en el mundo de 2000 y 2020

	Informe de 2000	Informe de 2020
Número estimado de migrantes internacionales	150 millones	272 millones
Proporción estimada de migrantes en la población mundial	2,8%	3,5%
Proporción estimada de mujeres entre los migrantes internacionales	47,5%	47,9%
Proporción estimada de niños entre los migrantes internacionales	16,0%	13,9%
Región con la proporción más alta de migrantes internacionales	Oceanía	Oceanía
País con la proporción más alta de migrantes internacionales	Emiratos Árabes Unidos	Emiratos Árabes Unidos
Número de trabajadores migrantes	-	164 millones
Valor mundial total de las remesas internacionales (dólares EE.UU.)	126.000 millones	689.000 millones
Número de refugiados	14 millones	25,9 millones
Número de desplazados internos	21 millones	41,3 millones

Fuente: McAuliffe y Khadria (2019, p. 11).

En cualquier caso, la cuestión no es cooperar o no, sino ¿qué han de hacer los Estados y demás actores internacionales para que esta cooperación multidimensional sea la más eficaz, significativa y asertiva? ¿existe un liderazgo internacional claro, decidido y legítimo (sobre todo en términos de percepción social y no solo institucional o jurídica) que guíe los destinos del enorme esfuerzo que supone este tipo de cooperación? ¿cuál es el alcance de la contribución de organizaciones como las Naciones Unidas? Analizando debidamente el desarrollo normativo internacional en la materia ¿estamos en posición de hablar de una nueva rama del Derecho internacional sobre la migración? ¿existe —aunque sea incipientemente— un entramado institucional internacional que se ocupe de las migraciones? Y, a partir de todo ello, ¿podemos delinear, al menos, hacia donde se dirigen los derroteros de los quehaceres de los Estados y las instancias internacionales inmis-

cuidas en el fenómeno de las migraciones? En este capítulo daremos respuesta a lo planteado.

No pretendemos, en ningún caso, hacer un ejercicio retrospectivo, más allá de lo necesario, sobre la obra que las Naciones Unidas ha realizado respecto de las migraciones, no. Sobre todo, intentaremos mantener una vista prospectiva, es decir, nos ocuparemos de lo que *hic et nunc* se está realizando y se plantea efectuar en el futuro inmediato, mediato y a largo plazo sobre este trascendental tema bajo el liderazgo de Naciones Unidas. También debemos destacar la demarcación que hacemos respecto del ámbito al que nos enfocamos: el internacional (y de ninguna manera pretendemos ser exhaustivos), dejando fuera el regional y bilateral.

El fenómeno de las migraciones ha cobrado muchas víctimas, directas o indirectas. Según informes de la Organización Internacional para las Migraciones apoyada en la base de datos que le provee su Proyecto sobre Migrantes Desaparecidos (operado desde octubre de 2013 a la fecha), tan solo en el período comprendido entre enero de 2020 a febrero de 2021 han muerto y desaparecido 4,293 personas en el mundo.

Tabla 2. Números de muertos y desaparecidos de 2020 a 2021

De enero de 2020 a febrero de 2021	Number of Dead	Minimum Estimated Number of Missing	Total Dead and Missing	Number of Survivors	Number of Females	Number of Males	Number of Children
TOTALES	2,293	2,000	4,293	8,319	378	1,423	208

Fuente: Missing Migrants (2021).

2. LA OBRA DE NACIONES UNIDAS SOBRE LAS MIGRACIONES

Antes de comenzar con nuestra tarea, debemos hacer un brevísimos y acotado repaso por la obra de Naciones Unidas sobre las migraciones, con la finalidad de contextualizar históricamente este tema. De acuerdo

con Sironi, Bauloz y Emmanuel (2019, p. 127), la migración internacional es un "Movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual y a través de una frontera internacional hacia un país del que no son nacionales".

Sin duda, el órgano de Naciones Unidas que ha hecho grandes aportes a la cuestión de las migraciones es la Asamblea General. A partir de su 48° período de sesiones se ha estado ocupando recurrentemente sobre la cuestión que tratamos en este capítulo. Las preocupaciones de este órgano han quedado plasmadas en —un poco más— de setenta resoluciones, las cuales versan sobre diversos aspectos sobre las migraciones. Estas resoluciones pueden ser agrupadas en cinco ejes temáticos, a saber:

1. Violencia contra migrantes en general, mujeres y niñez en concreto.
2. Migraciones específicas.
3. Migraciones y desarrollo.
4. Remesas de migrantes.
5. Migraciones y tráfico de personas.

Tabla 3. Resoluciones emitidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas

Resolución	Descripción
A/RES/48/113	Convening of a United Nations Conference for the comprehensive consideration and review of the problems of refugees, returnees, displaced persons, and migrants
A/RES/49/127	Resolution on international migration and development
A/RES/50/123	Resolution on international migration and development
A/RES/50/168	Violence against women migrant workers
A/RES/51/148	Cooperation between the United Nations and the International Organization for Migration
A/RES/52/189	International migration and development
A/RES/53/137	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families
A/RES/54/138	Violence against women migrant workers

A/RES/54/158	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families
A/RES/54/166	Protection of migrants
A/RES/54/212	International migration and development
A/RES/55/88	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families
A/RES/55/92	Protection of migrants
A/RES/55/93	Resolution on the International Migrants Day
A/RES/56/131	Violence against women migrant workers
A/RES/56/170	Protection of migrants
A/RES/56/203	International migration and development
A/RES/57/201	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families
A/RES/57/218	Protection of migrants
A/RES/58/143	Violence against women migrant workers
A/RES/58/166	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families
A/RES/58/190	Protection of migrants
A/RES/58/208	International migration and development
A/RES/59/166	Trafficking in women and girls
A/RES/59/194	Protection of migrants
A/RES/59/241	International migration and development
A/RES/59/262	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families
A/RES/60/139	Violence against women migrant workers
A/RES/60/169	Protection of migrants
A/RES/60/206	Facilitation and reduction of the cost of transfer of migrant remittances
A/RES/60/227	International migration and development
A/RES/61/144	Trafficking in women and girls
A/RES/61/165	Protection of migrants
A/RES/61/208	International migration and development
A/RES/62/132	Violence against women migrant workers
A/RES/62/156	Protection of migrants

A/RES/62/270	Global Forum on Migration and Development
A/RES/63/156	Trafficking in women and girls
A/RES/63/184	Protection of migrants
A/RES/63/225	International migration and development
A/RES/64/71	Oceans and the law of the sea
A/RES/64/139	Violence against women migrant workers
A/RES/64/166	Protection of migrants
A/RES/65/170	International migration and development
A/RES/65/190	Trafficking in women and girls
A/RES/66/128	Violence against women migrant workers
A/RES/65/212	Protection of migrants
A/RES/66/172	Protection of migrants
A/RES/67/145	Trafficking in women and girls
A/RES/67/219	International migration and development
A/RES/68/4	Declaration of the High-level Dialogue on International Migration and Development
A/RES/68/70	Oceans and the law of the sea
A/RES/69/149	Trafficking in women and girls
A/RES/69/167	Protection of migrants
A/RES/69/187	Migrant children and adolescents
A/RES/69/229	International migration and development
A/RES/70/147	Protection of Migrants
A/RES/70/130	Violence against women migrant workers
A/RES/70/1	Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development
A/70/L. 34	Draft decision submitted by the President of the General Assembly: High-level plenary meeting on addressing large movements of refugees and migrants
A/RES/70/235	Oceans and the law of the sea
A/RES/70/290	High-level plenary meeting on addressing large movements of refugees and migrants
A/RES/71/1	New York Declaration for Refugees and Migrants
A/RES/71/167	Trafficking in women and girls
A/RES/71/257	Oceans and the law of the sea

A/RES/71/237	International migration and development
A/RES/71/280	Modalities for the intergovernmental negotiations of the global compact for safe, orderly and regular migration
A/RES/72/244	Modalities for the intergovernmental conference of the global compact for safe, orderly and regular migration
A/RES/72/149	Violence against women migrant workers
A/RES/72/179	Protection of migrants
A/RES/73/L. 99	Format and organizational aspects of the international migration review forums

Fuente: Elaboración propia con base en la Organización de las Naciones Unidas (2021).

Pero las aportaciones de la Asamblea General no se limitan a estas resoluciones. Como veremos más adelante, este órgano se ha encargado de impulsar una serie de instrumentos internacionales —tan importantes como la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* y el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*— de *soft law* sobre las migraciones. Además, también ha contribuido a que en los últimos años y desde el seno de Naciones Unidas, se haya iniciado un proceso de “reenfoque” sobre estas temáticas que nosotros consideramos muy positivo.

Se propone cambiar el enfoque del asunto sobre las migraciones, a saber: dejar de ver el fenómeno como un problema que ha de solucionarse —sobre todo con mecanismos de contención y reaccionarios—, y transitar hacia el entendimiento de que estamos ante una cuestión plerótica de oportunidades en un sinfín de materias y aspectos, bajo unas perspectivas de género, de derechos humanos y del estado de Derecho. Sobre este tema, de acuerdo con Guterres (2017, p. 2), el actual Secretario General de Naciones Unidas ha sostenido lo siguiente:

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 re-

fugiados, 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.

Otro de los órganos principales de Naciones Unidas que ha hecho sustanciales aportes es la Corte Internacional de Justicia. En especial, queremos destacar la obra de esta Corte en un ámbito específico, a saber: el derecho a la asistencia consular, consagrado en el artículo 36 de la Convención de Viena Sobre Relaciones Consulares de 1963. Villegas (2020, p. 6) comenta que:

Aunque si bien es cierto que las disposiciones del Derecho consular se han encargado de regular tradicionalmente relaciones entre Estados soberanos, actualmente, gracias a la influencia del Derecho internacional de los derechos humanos, por un lado, y a la interpretación dinámica-evolutiva de sus normas, por otro lado, se ha llegado a consolidar la tesis, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia internacional, de que la titularidad de algunos de los derechos consagrados por la Convención de Viena de 1963 no es exclusivamente interestatal, sino también individual. En efecto, tal como reconociera la CIJ en la sentencia del caso La Grand (Alemania contra Estados Unidos), el artículo 36 de la Convención de Viena “establece un régimen en el cual los diferentes elementos están interrelacionados, siendo su finalidad última facilitar la implementación del sistema de protección consular”.

Esto sin duda, ha abonado al núcleo duro de derechos fundamentales de los migrantes en general. Los casos en que la Corte ha conocido sobre estas cuestiones son los siguientes, a saber:

1. El caso *Breard* (Paraguay vs. Estados Unidos).
2. El caso *LaGrand* (Alemania vs. Estados Unidos).
3. El caso *Avena* y otros (México vs. Estados Unidos).
4. El caso *Ahmadou Sadio Diallo* (Republic of Guinea vs. Democratic Republic of the Congo).
5. El caso *Jadhav* (India vs. Pakistán).

En este último caso, Corte Internacional de Justicia, dejó en claro su papel en la resolución de este tipo de entretos y sostuvo que esto mismo ha venido resolviendo en otros asuntos similares:

The Court notes that the issues brought before it in this case do not concern the question whether a State is entitled to resort to the death penalty. As it has observed in the past, "the function of this Court is to resolve international legal disputes between States, inter alia when they arise out of the interpretation or application of international conventions, and not to act as a court of criminal appeal" (LaGrand (Germany v. United States of America), Provisional Measures, Order of 3 March 1999, I.C.J. Reports 1999 (I), pág. 15, par. 25; Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America), Provisional Measures, Order of 5 February 2003, I.C.J. Reports 2003, pág. 89, par. 48).

Sobre esto ya nos hemos manifestado en otro de nuestros trabajos, y reiteramos nuestra postura al respecto, si bien la Corte ha determinado que algunos de los derechos contenidos en el artículo 36 de la Convención en comento, son individuales, no ha sostenido que ello implique que sean *derechos humanos*. Sin embargo, por nuestra parte, seguimos entendiendo que sí lo son (Orozco, 2019).

Nos parece importante destacar en este punto algunos contenidos del derecho humano a la asistencia consular que se encuentra previsto en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

Tabla 4. Contenido de la asistencia consular para los casos de enjuiciamientos penales

- Visitar y mantener correspondencia continua con el detenido;
- Realizar un seguimiento del trato que recibe el detenido bajo custodia y formular protestas de malos tratos o impedimento de acceso;
- Interceder ante los fiscales para evitar un castigo excesivo;
- Atender las audiencias en los tribunales;
- Cubrir los gastos para peritos e investigadores, en los tribunales que no rehúsan proporcionar gastos apropiados para la defensa;
- Presentar a declarar a testigos de mitigación;
- Entregar una declaración jurada al abogado defensor con respecto a los servicios de protección consular, proporcionado por el consulado a los connacionales detenidos;
- Prestar testimonio en audiencias en los tribunales con respecto a una violación al tratado;

Naciones Unidas y las migraciones: un enfoque novedoso, humanista y pragmático

- Contratar un abogado para representar los intereses consulares;
- Participar, directa o indirectamente, en una revisión de apelación;
- Solicitar clemencia;
- Presentar quejas ante las cortes y los tribunales internacionales;

Fuente: Elaboración propia.

3. ¿DERECHO INTERNACIONAL SOBRE LA MIGRACIÓN?

De acuerdo con Dufvenmark (2018, p. 82):

El derecho internacional sobre la migración [...] cumple la función de reunir varios aspectos del derecho internacional que rigen todas las facetas de la migración, garantizan la coherencia internacional de normas arraigadas y toman prestado de ramas diversas del derecho internacional, como el derecho de los derechos humanos, el derecho penal [transnacional] y el derecho humanitario, entre otros.

Nosotros no estamos de acuerdo con la definición anterior. Por supuesto que las disciplinas y subdisciplinas del Derecho —y con ello el Derecho internacional— son constructos académicos que confeccionamos los juristas. Pero, estas construcciones han de hacerse siempre y cuándo se esté en presencia de algunos atributos, como la independencia metodológica y unidad en el discurso jurídico-académico, entre otros más.

Por otra parte, especialmente en nuestra disciplina, es necesario contar con los materiales normativos suficientes —armonizados a través de una serie de principios— como para que se considere viable poder plantear que estamos frente a un nuevo régimen del Derecho internacional. Así, podemos coincidir con Krasner (1983, p. 3-4) cuando afirma que un régimen internacional es un "... conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos alrededor de las cuales convergen en un área de las relaciones internacionales".

Así pues, no podemos hablar del régimen del Derecho internacional sobre las migraciones o algo parecido. Obviamente, esto no significa que no podamos encontrar instrumentos jurídicos normativos internaciona-

les, incluso de *soft law*, que regulen algunos aspectos de las migraciones, incluso, como hemos visto y estudiaremos en seguida, contamos con un importante entramado institucional internacional que se ocupa de estos temas. Empero, todo ello no nos brinda la base necesaria como para plantear —aún— la configuración de un régimen de Derecho internacional en la materia. A este respecto, la Organización Internacional para la Migración (2021) establece lo siguiente:

La perspectiva normativa de cara a la migración puede considerarse desde dos ángulos totalmente diferentes pero complementarios:

- *Los principios y normas que emanan de la soberanía del Estado. Entre las cuales cabe señalar el derecho a proteger las fronteras, a conceder la nacionalidad, a admitir y deportar extranjeros, a luchar contra la trata y el tráfico de personas y a salvaguardar la seguridad nacional.*
- *Los derechos humanos de las personas en el ámbito de la migración. Hay muchas convenciones pertinentes a nivel universal y regional, aunque en su mayoría no hacen referencia explícita a los migrantes ni los reconocen como grupo específico.*

En todo caso, podemos hablar de cierto marco jurídico internacional sobre las migraciones, y eso sí, con un desarrollo institucional blando. Este marco se encuentra compuesto por instrumentos internacionales en el ámbito internacional y regional, sin embargo, nosotros daremos cuenta solo del primero de ellos, mencionando algunos ejemplos más relevantes, a saber:

1. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular;
2. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares;
3. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (especialmente su Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire);
4. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (con su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños);

5. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;
6. Convención para reducir los casos de apatridia;
7. Convenio no. 143 sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes;
8. Convenio no. 118 relativo a la igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad social;
9. Convención sobre ciertas cuestiones relativas al conflicto de leyes de nacionalidad;
10. Convención sobre el Estatuto de los Apátridas;
11. Convenio no. 97 relativo a los trabajadores migrantes (revisado en 1949);
12. Resolución aprobada por el Consejo Económico y Social [por recomendación de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal (E/2012/30 y Corrs. 1 y 2)] 2012/16. Promoción de los esfuerzos por eliminar la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias;
13. Convenio no. 143 sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes;
14. Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional;
15. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados;
16. Observación general N° 15: La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
17. Observación general N° 27: Artículo 12 (La libertad de circulación) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

18. Recomendación no. 100 sobre la protección de los trabajadores migrantes en los países y territorios insuficientemente desarrollados;
19. Recomendación no. 61 sobre el reclutamiento, colocación y condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes; (entre otros muchos instrumentos internacionales más).

4. ANDAMIAJE INSTITUCIONAL UNIVERSAL SOBRE LAS MIGRACIONES

El 25 de julio de 2016 es una fecha, sin duda, muy significativa para el fenómeno de las migraciones a nivel global. En este día la Organización Internacional para las Migraciones y las Naciones Unidas formalizan el Acuerdo de Relación entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones (el acuerdo está contenido en la resolución A/RES/70/296 de la Asamblea General de NU). En este acuerdo de relación, las organizaciones internacionales en comento pactaron, entre otras cosas, lo siguiente:

1. Cooperar más estrechamente para consolidar esfuerzos respecto de la coordinación de sus mutuas actividades, sobre la temática de la movilidad humana y la migración.
2. Además, ambas organizaciones reconocen la imperiosa necesidad de tener estos temas presentes en sus actividades.
3. Por tanto, "El presente Acuerdo establece las condiciones de la relación entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones a efectos de reforzar su cooperación y fomentar su capacidad para cumplir con sus mandatos respectivos, en aras de los intereses de los migrantes y de sus Estados Miembros". (A/RES/70/296, artículo 1).
4. Las NU reconocen el liderazgo mundial de la Organización internacional para las Migraciones.

5. Por su parte, la "Organización Internacional para las Migraciones se compromete a llevar a cabo sus actividades de conformidad con los propósitos y principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas y teniendo debidamente en cuenta las políticas de las Naciones Unidas que promueven esos propósitos y principios y otros instrumentos pertinentes relativos a la migración internacional, los refugiados y los derechos humanos" (artículo 2.5).
6. Ambas organizaciones internacionales, "reconociendo la necesidad de actuar conjuntamente para alcanzar objetivos mutuos y con vistas a facilitar el ejercicio efectivo de sus funciones, conciben en cooperar estrechamente, en el marco de sus mandatos respectivos, y en celebrar consultas sobre cuestiones que interesen y afecten a ambas" (artículo 3).

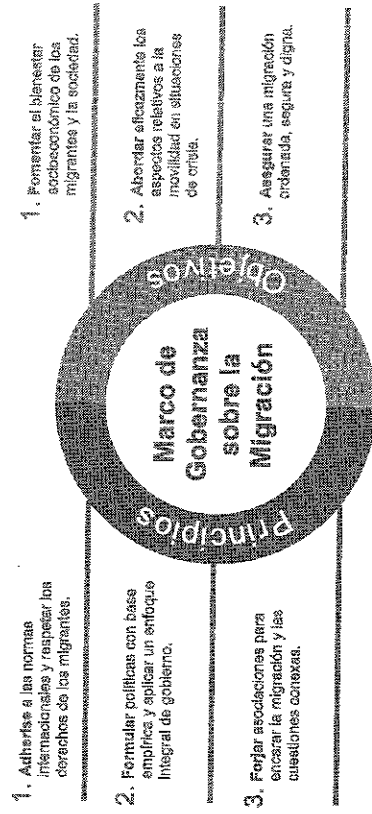
La Organización Internacional para las Migraciones tiene antecedentes remotos. En diciembre de 1951 se constituyó en Bruselas el *Comité Intergubernamental provisional de las Migraciones Europeas*, que pronto —octubre de 1953— se convirtió en el *Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas*, el cual, desde su fundación, tuvo dos objetivos muy claros: 1) facilitar que los europeos migrantes tuvieran acceso al transporte hacia los países de destino en ultramar, y 2) fomentar, en la medida de lo posible, con las ayudas necesarias la migración de desplazados europeos hacia países que formalmente expresaran su interés en acoger a los migrantes europeos.

El *Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas* estuvo en funcionamiento con esta nomenclatura hasta 1980, cuando se transformó en el *Comité Intergubernamental para las Migraciones*. Este cambio se debió a que el papel que en los últimos años había desarrollado superaba los límites de Europa, adquiriendo un rol de alcance internacional. Para la década de 1980 se estima que el Comité había apoyado alrededor de cuatro millones de personas en el mundo, especialmente en Asia y África. Esta cantidad se duplicaría durante la década siguiente, llegando a los trece millones de migrantes asistidos en 2005, ya con otra denominación. En 1989 el Comité termina convirtiéndose, mediante una reforma a su instrumento fundacional, en la *Organización Internacional para las Migraciones*, denominación que conserva hasta hoy.

Esta Organización ha desarrollado distintos esquemas de trabajo, actualmente, ha puesto en marcha el *Diálogo Internacional sobre la Migración* que, de acuerdo con la OIM (2021), "...ha desempeñado un papel precursor al reunir a todas las partes interesadas en la migración, a nivel mundial, para mantener deliberaciones libres y abiertas sobre las oportunidades y retos que entraña la migración. Este Diálogo es el foro principal de la OIM para deliberar sobre las políticas relativas a la migración".

El Diálogo Internacional sobre la Migración ha sido de gran ayuda en la conformación, difusión y promoción del *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 30 de julio de 2018. Otra de las contribuciones importantes de la Organización Internacional para las Migraciones es la creación del Marco de Gobernanza sobre la Migración, donde se definen los principios y objetivos que los Estados han de seguir en aras de la gobernanza de la migración.

Figura 1. Marco de la gobernanza sobre la migración



Fuente: OIM (2021).

Por otra parte, no debe soslayarse toda la incommensurable labor que realizan, desde distintas perspectivas, las agencias y órganos subsidiarios de Naciones Unidas sobre las migraciones. Por mencionar algunos, tenemos: el Consejo de Derechos Humanos; la Agencia de la ONU

para los Refugiados; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración, el Grupo de Ginebra sobre Migración (OIM, OIT, ACNUR, ACNUDH, ONUDD y la UNCTAD) que se convirtió en el Grupo Mundial sobre Migración, y la Organización Internacional para las Migraciones. No expondremos ni analizaremos los trabajos de estas instancias por cuestiones de espacio. Sin embargo, el Grupo Mundial sobre Migración merece un somero tratamiento. Este Grupo en realidad es una instancia interinstitucional (*inter-agency*) conformado por:

1. Organización Internacional para las Migraciones (OIM);
2. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO);
3. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD);
4. Organización Internacional del Trabajo (OIT);
5. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD);
6. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES);
7. Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP);
8. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF);
9. Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR);
10. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD);
11. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)
12. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR);
13. Banco Mundial;
14. Organización Mundial de la Salud (OMS) Grupos de Trabajo;

15. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres)
16. Comisiones Regionales de las Naciones Unidas (CEPA, CEPE, CEPAL, CESPAP, CESPAP).

Y no solo debemos señalar la importancia de la colaboración entre las instancias del sistema de las Naciones Unidas en el campo, sino también, de la contribución que hacen en materia de la *investigación colaborativa* sobre las migraciones. Según sostiene la Organización Internacional para las Migraciones en su informe de 2020, esta colaboración es muy nutrida y fructífera.

5. ROADMAP SOBRE LAS MIGRACIONES

De acuerdo con Sironi, Bauloz y Emmanuel (2019, p. 132) el Migrante es un:

Término genérico no definido en el derecho internacional que, por uso común, designa a toda persona que se trasladó fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones.

El liderazgo del sistema de Naciones Unidas sobre la cuestión de las migraciones es ya indiscutible. Y nada confirma mejor esta afirmación que todo cuanto hemos visto hasta ahora, a recordar: el trabajo de Naciones Unidas —incluyendo el pasado y el presente, así como las proyecciones que se tienen—; las convenciones internacionales; los informes detallados de organizaciones internacionales de indiscutido prestigio; etc., sobre el tema que nos ocupa.

Un ejemplo claro de ello, lo tenemos en el informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre *Conseguir que la migración funcione para todos* (A/72/643), aquí se nos delinearán claramente los ejes torales del futuro trabajo por hacer, tanto por parte de los Estados, como de las organizaciones internacionales:

- 1) potenciar al máximo los beneficios de la migración;

- 2) fortalecer el estado de derecho en todos los ámbitos;
- 3) asuntos de seguridad y libre determinación; y, por último,
- 4) la migración nunca debería ser un acto desesperado.

El informe plantea, de acuerdo con Guterres (2017, p. 3) que:

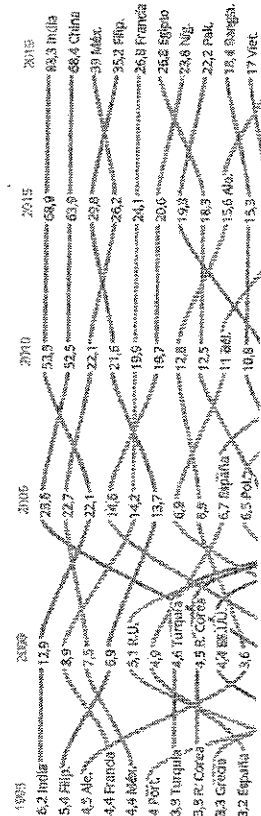
[...] al prepararse para aprobar el pacto mundial, los Estados Miembros deberían tener presentes las cuatro consideraciones fundamentales siguientes:

- 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 prioritaria 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 [...];*
- 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.*

El enfoque que Naciones Unidas nos propone actualmente, se encuentra pivotando sobre las ideas siguientes, a saber: derechos humanos; estado de derecho; beneficios mutuos, a través de visualizar las contribuciones de las migraciones; planificación y regulación; cooperación interestatal, intergubernamental e interinstitucional, sumadas las

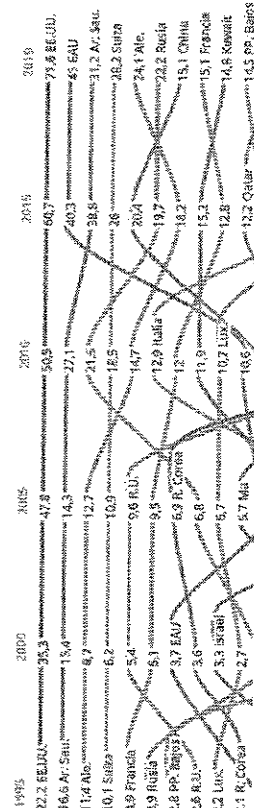
asociaciones civiles (nacionales e internacionales); pero sobre todo, en el entendido de que las migraciones son una cuestión que atañe a la comunidad internacional en su conjunto y, por ende, deben ser utilizadas las herramientas, mecanismos e instituciones propias de ésta. Una materia que descuelga es, sin duda, la de los esfuerzos conjuntos por lograr la visualización de las contribuciones de las migraciones al desarrollo sustentable del orbe. Y, una manera de hacerlo es dirigiendo la mirada a las remesas.

Figura 2. Diez principales países receptores de remesas
 Cómo los diez principales países receptores de remesas han variado desde 1995



Fuente: Banco Mundial.

Cómo los diez principales países expedidores de remesas han variado desde 1995



Fuente: Banco Mundial, OIM (2020).

Sobre lo anterior, McAuliffe y Khadria (2019, p. 174), mencionan lo siguiente:

Al margen de las relaciones personales, como las familiares y las de amistad, y en el contexto de la sociología y de la teoría del cambio social, las "contribuciones" son parte de las interacciones y los compromisos más amplios con los individuos, grupos e instituciones de la sociedad. En otras palabras, las contribuciones son un componente de los entornos estructurales y los procesos sociales más generales que sustentan y dan forma a las sociedades. En general, pueden clasificarse en tres categorías: las socioculturales, las cívico-políticas y las económicas.

Sin embargo, promover este nuevo enfoque que traza Naciones Unidas sobre las migraciones, no es sencillo, requiere mucha voluntad política de todos los actores embarcados en esta cuestión. Por ello, en su informe *Conseguir que la migración funcione para todos* (A/72/643), el Secretario General, de acuerdo con Guterres (2017, p. 11), se empeña en justificar esta nueva visión que está llamada a encauzar el liderazgo de la Organización sobre este tema:

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 traen bajan al margen de la ley y de malos tratos sufridos por migrantes irregulares.

6. LA MIRADA PUESTA EN ALCANZAR UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

Sironi, Bauloz y Emmanuel (2019, p. 131) argumentan lo siguiente: *Movimiento de personas que se ajusta a las leyes y normas que rigen la salida, la entrada, el retorno y la permanencia en los países, así como a las obligaciones que incumben a los Estados en virtud del derecho internacional, y que se produce en un contexto en el que se preserva la dignidad humana y el bienestar de los migrantes; se respetan, protegen y hacen efectivos sus derechos; y se detectan y mitigan los riesgos asociados a la circulación de personas.*

El *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, “... es el primer acuerdo global para ayudar a aprovechar los beneficios de la migración y proteger a los inmigrantes indocumentados” (Organización de las Naciones Unidas, 2021). El camino para que los Estados y organizaciones internacionales llegaran a la construcción de este Pacto fue, indudablemente, largo y azaroso. Pero un instrumento internacional que contribuyó significativamente a su concreción fue la Declaración de Nueva York (Organización de las Naciones Unidas, 2021) aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016, donde los miembros de Naciones Unidas realizaron los siguientes compromisos, a saber:

- *Proteger los derechos humanos de todos los refugiados y migrantes, independientemente de su condición. Esto incluye los derechos de las mujeres y las niñas, así como promover su participación plena, fructífera e igualitaria en la búsqueda de soluciones.*
- *Asegurar que todos los niños refugiados y migrantes estén estudiando en un plazo de unos meses después de su llegada.*
- *Prevenir la violencia sexual y por razón de género, y responder ante ella.*
- *Prestar apoyo a los países que rescaten, reciban y acojan a un gran número de refugiados y migrantes.*
- *Trabajar para poner fin a la práctica de detener a los niños a los efectos de determinar su estatus migratorio.*
- *Condenar energícamente la xenofobia contra los refugiados y los migrantes, y respaldar una campaña mundial para combatirla.*
- *Reforzar la contribución positiva de los migrantes al desarrollo económico y social de los países de acogida.*
- *Mejorar la prestación de asistencia humanitaria y para el desarrollo en los países más afectados, en particular mediante modalidades innovadoras de soluciones financieras multilaterales, con el objetivo de subsanar todos los déficits de financiación.*
- *Aplicar una respuesta integral para los refugiados, sobre la base de un nuevo marco que establezca la responsabilidad de los Estados Miembros, los asociados de la sociedad civil y el sistema de las Naciones Uni-*

das, cuando se produzca un gran desplazamiento de refugiados o exista una situación prolongada de refugiados.

- *Encontrar nuevas viviendas para todos los refugiados que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados haya considerado que necesitan reasentamiento; y ampliar las oportunidades de los refugiados para reasentarse en otros países mediante, por ejemplo, planes de movilidad de la mano de obra o programas educativos.*
- *Fortalecer la gobernanza mundial de la migración incorporando a la Organización Internacional para las Migraciones en el sistema de las Naciones Unidas.*

El Pacto en comento, contiene 23 objetivos y algunos de ellos son generales como, por ejemplo, que los Estados cooperen para mitigar las causas de la migración internacional; mientras que otros son más concretos como, verbigracia, tomar medidas contra la separación familiar y la trata de personas, y reconocer el derecho de los (as) migrantes a la educación y el acceso a la salud. Sin embargo, es muy importante dejar en claro que el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* no es jurídicamente vinculante para los Estados y las organizaciones internacionales. Es decir, su naturaleza jurídica es ser un instrumento internacional de *soft law*. Esto podríamos entenderlo como un carácter jurídico —en algún punto— a medio camino entre *lege ferenda* y *lege lata*.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Dufvenmark, F. (2018). *Enfoque de programación basado en los derechos*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.
- Guterres, A. (2017). *Conseguir que la migración funcione para todos*. Informe del Secretario General, A/72/643. Nueva York: Naciones Unidas.
- Krasner, S. (1983). *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variable*. En Krasner, S. (Ed.), *International Regimes*. Nueva York: Cornell University Press.
- McAuliffe, M. y Khadria, B. (2019). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.

- Missing Migrants (2021). Missing Migrants Project data. Recuperado de: <https://missingmigrants.iom.int/downloads>.
- Organización de las Naciones Unidas (2021). *General Assembly: Meetings Coverage*. Recuperado de: <https://www.un.org/press/en/content/general-assembly/meetings-coverage>.
- Organización de las Naciones Unidas (2021). *Declaración de Nueva York*. Recuperado de: <https://refugeemigrants.un.org/es/declaration>.
- Organización de las Naciones Unidas (2021). *Pacto Mundial sobre Migración: ¿a qué obliga y qué beneficios tiene?* Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447231>.
- Organización Internacional para la Migración (2021). *A propósito del derecho sobre migración*. Recuperado de: <https://www.iom.int/es/proposito-del-derecho-sobre-migracion>.
- Organización Internacional para la Migración (2021). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*. Recuperado de: <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2020-interactive/?lang=ES>.
- Organización Internacional para la Migración (2021). *Marco de gobernanza sobre la migración*. Recuperado de: https://publications.iom.int/system/files/migof_brochure_sp.pdf.
- Organización Internacional para la Migración (2021). *Procesos mundiales sobre migración*. Recuperado de: <https://www.iom.int/es/procesos-mundiales-sobre-migracion>.
- Orozco, L. E. (2019). La asistencia consular como derecho humano. En Jiménez, E. (Coord.), *Migración* (pp. 27-61). México: INACIPE-Tirant lo Blanch.
- Sironi, A., Bauloz, C. y Emmanuel, M. (2019). *Glosario de la OIM sobre Migración*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.
- Villegas, C. A. (2020). La Corte Internacional de Justicia y la paulatina humanización del derecho consular: de Breard a Jadhav. *Revista electrónica de estudios internacionales REEI*, 39, 1-45. DOI: 10.17103/rei.39.04.