



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Facultat de Dret
Facultad de Derecho

FACULTAD DE DERECHO

MÁSTER UNIVERSITARIO EN ABOGACÍA

TRABAJO FIN DE MÁSTER

CURSO ACADÉMICO [2018-2020]

TÍTULO:

**LA IMPLEMENTACIÓN DEL PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN
SEGURA, ORDENADA Y REGULAR EN LA UNIÓN EUROPEA:
FORTALECIENDO LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA
MIGRATORIA.**

AUTOR/A:

PABLO TORREGROSA GIMÉNEZ

TUTOR/A ACADÉMICO/A:

DR. D. MILLÁN REQUENA CASANOVA

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	5
II. LA GESTIÓN GLOBAL DE LAS MIGRACIONES COMO RETO CONTEMPORÁNEO.....	9
1. El aumento de la movilidad internacional: su impacto en los flujos migratorios hacia Europa.....	9
2. Migrantes y refugiados: dos grupos distintos que se rigen por marcos jurídicos diferenciados.....	10
3. Estados fracasados e inestabilidad política en la periferia europea.....	13
a) Siria.....	14
b) Libia: arquetipo de Estado fracasado que ha provocado una crisis migratoria en el Mediterráneo central.....	15
4. Las causas de la migración.....	17
III. LA RESPUESTA DE LA UE A LOS RETOS MIGRATORIOS GLOBALES.....	18
1. Hacia una política común migratoria en Europa.....	18
2. La “crisis de los refugiados” y la revisión de la política migratoria europea.....	21
3. Gestión migratoria y “externalización” de los controles migratorios.....	24
IV. PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR.....	29
1. Origen del Pacto Mundial para la Migración: la <i>Declaración de Nueva York</i> para los Migrantes y Refugiados.....	29
2. Negociaciones.....	31
3. La complementariedad del Pacto Mundial con la Agenda 2030.....	34
4. El Pacto Mundial para la Migración: Objetivos, Principios y acciones.....	36
5. Implementación del Pacto en la UE.....	42
a) La posición de la UE en las negociaciones del Pacto Mundial.....	43

b) La implementación del Pacto Mundial.....	44
c) Repercusiones políticas del Pacto Mundial en los Estados miembros de la UE.....	46
V. CONCLUSIONES.....	47
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	49

ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AEM	Agenda Europea de Migración
AG	Asamblea General (ONU)
Agenda 2030	Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
DESA	Departamento Económico y Asuntos Sociales de la ONU
EM	Estados Miembros (UE)
EUROPOL	Oficina Europea de Policía
FFUE	Fondo Fiduciario de Emergencia para África de la UE
FRONTEX	Agencia europea de Fronteras y Costas
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de las Naciones Unidas
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

I. INTRODUCCIÓN

El desplazamiento masivo de personas es una constante en la historia de la humanidad, siendo un rango distintivo de la realidad contemporánea. Pero, sin duda, en la actualidad, estamos asistiendo a un aumento en la movilidad internacional sin precedentes: miles de personas deciden desplazarse por distintos motivos y por distintos medios. Como se ha apuntado “el 3,3% de la población mundial es migrante [...] Resulta un dato suficientemente expresivo como para calificar las migraciones de desafío para la estructuras jurídicas, políticas y sociales en la esfera nacional regional e internacional. Las migraciones, como fenómenos, impactan en las sociedades y en los gobiernos, y exigen respuestas política y humanamente acertadas. Las migraciones son, sin duda, una oportunidad para la prosperidad de los países de origen y de destino”¹.

De acuerdo con la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a mediados de 2018, 68.5 millones de personas en todo el mundo se vieron forzadas a desplazarse, y de ellas, 25.4 millones han cruzado fronteras internacionales y son reconocidas como refugiados por el ACNUR.

Ausencia de instrumentos internacionales que regulen los desplazamientos de personas de forma voluntaria

En cambio, en el ámbito internacional no existe ningún instrumento que aborde el fenómeno migratorio. Son, por tanto, los Estados los que abordan este fenómeno mediante el establecimiento de políticas migratorias, y ello en atención a distintos factores de índole política, social y económica, e, incluso, como una cuestión de seguridad². En materia migratoria rige el principio de soberanía de los Estados – así se reconoce internacionalmente³ -, teniendo éstos libertad para el establecimiento de sus políticas migratorias, pero ello siempre dentro del respeto debido a los derechos humanos. Son los Estados los que elaboran sus propias políticas migratorias atendiendo a diversas consideraciones, muchas veces entendiendo la gestión de los flujos migratorios como una cuestión de seguridad. Por su parte, la UE ha venido desarrollando desde 1999 una

¹ URREA CORRES, M., “Migraciones y gobernanza global: El Pacto mundial para migración Segura, Ordenada y Regular o como hacer que la migración funcione para todos”, *El fenómeno migratorio en España. Reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional*, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2019, 65-70, pp. 65-66.

² De Castro García, A., *El modelo español de gestión fronteriza en el contexto de la Unión Europea. Éxitos e interrogantes*. Documento de análisis IEEA 138/2014.

³ Por ejemplo, en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de 1990.

política común de inmigración, que se vio reforzada con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Los movimientos migratorios son un rasgo definitorio de la realidad global contemporánea y suponen un desafío para los Estados soberanos. Las migraciones internacionales requieren de una efectiva cooperación entre las distintas soberanías estatales para dar una respuesta conjunta y adecuada a los retos que plantea. Ningún país puede abordar el fenómeno migratorio por sí solo, algo que se puso claramente de manifiesto en la crisis migratoria acontecida en Europa en el año 2015, comúnmente denominada como “crisis de los refugiados”.

A pesar de ello, en el Derecho internacional no existe ningún instrumento que regule los movimientos de personas que salen de un país a otro de forma voluntaria, a diferencia de lo que sucede con los refugiados, cuyo Estatuto ofrece garantías y protección para este colectivo vulnerable, así como obligaciones para los Estados receptores. En el caso de los refugiados, se ha adoptado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1954⁴, que establece un marco de derechos para los refugiados y viene respaldado por una Organización internacional, el ACNUR, que es responsable de garantizar la protección de los refugiados. En 2019, el ACNUR⁵ estima que 1,4 millones de refugiados en todo el mundo necesitarán ser reasentados. La violencia causada por los conflictos producidos en el Oriente Próximo ha provocado el desplazamiento de 5,6 millones de refugiados sirios, con necesidad de asistencia humanitaria, hacia los países vecinos, según datos ACNUR del 28 febrero de 2019⁶.

La comunidad internacional ha estado trabajando junto con los Gobiernos para responder a la situación de emergencia humanitaria, que ha afectado a países como Turquía, Jordania, Israel, Líbano, Níger y Egipto. Los principales receptores de refugiados han sido, Turquía que ha acogido a más de 3,6 millones de refugiados sirios, seguido por Líbano, Jordania y Egipto con 947.063; 671.551 y 133.028 refugiados sirios

⁴ Creada después de la Segunda Guerra Mundial, en ella se define quién es un refugiado y quién no e incorpora las obligaciones y derechos básicos de los refugiados. Las disposiciones de la Convención de 1951 siguen siendo las principales normas internacionales en lo que se refiere a la protección y tratamiento de refugiados. <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf> (consultado el 26/11/2019)

⁵ UNHCR PROJECTED GLOBAL RESETTLEMENT NEEDS <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5b28a7df4/projected-global-resettlement-needs-2019.html>. (consultado el 09/01/2020).

⁶ <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria> (consultado el 09/01/2020).

acogidos respectivamente⁷. Los Estados miembros de la UE tienen en curso varios programas comunes de reasentamiento ad hoc, en particular:

- El programa “1 por 1” y los acuerdos voluntarios de admisión humanitaria establecidos en la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016.

- La recomendación dirigida el 27 de septiembre de 2017 por la Comisión Europea a los Estados miembros de que ofrezcan plazas para la admisión de 50.000 personas antes del 31 de octubre de 2019.

Asimismo, la facilitación del reasentamiento y las admisiones humanitarias para que los refugiados y otras poblaciones vulnerables puedan comenzar una nueva vida ha sido y sigue siendo un objetivo y una prioridad fundamentales de la Organización Internacional para las Migraciones, como se refleja en el artículo 1 de su Constitución. Está totalmente integrado en su estrategia global, como un pilar clave del segundo Objetivo del Marco de Gobernanza de la Migración⁸ “*para abordar con eficacia las dimensiones de movilidad de las crisis*”. Además, la transferencia organizada de migrantes, refugiados y otras poblaciones vulnerables se alinea con los compromisos asumidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el ODS 10.7, que se centran en reducir las desigualdades al “facilitar la migración ordenada, segura y responsable y la movilidad de las personas, incluso a través de la implementación de proyectos bien planificados”.

Por el contrario, los migrantes no son tan afortunados⁹. Sólo hay un tratado internacional relacionado específicamente con ellos, y aún debe ser ratificada por muchos Estados (lo que exige la Declaración). Los movimientos migratorios responden a una realidad multidimensional que solo puede interpretarse correctamente desde planteamientos globales. Si prestamos atención al marco jurídico que regula el fenómeno migratorio, consideramos que las políticas de inmigración y asilo se articulan a partir de conceptos como control de frontera, visado humanitario, permiso de corta o larga duración, reagrupación familiar, regularización, remesas, expulsión, acuerdos de

⁷ El Programa de Reasentamiento de Refugiados en España para el 2018 contempló la llegada de 1.000 refugiados sirios desde Jordania y Turquía, y se está llevando a cabo su implementación.

⁸ https://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/migof_brochure_a4_en.pdf.

⁹ Como se ha dicho: “There is no one international organization which is clearly and unambiguously responsible for migrants, in particular regards the protection of their human rights. In contrast to refugees, there is still no centralized capacity in the UN to deal with migration. The Organization’s approach to the issue, unlike its approach to the treatment of refugees, is fragmented”: *Making migration work for all*, Report of the Secretary-General, A/72/643, p. 16.

readmisión, país seguro, protección subsidiaria, refugio o asilo con el significado y con el alcance que cada Estado decide de conformidad con su soberanía para gestionar estas políticas.

El 11 de diciembre de 2018 se adoptó en la Conferencia Internacional de Marrakech el *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular* (“*Global Compact on Migration*”). Este Pacto Global pretende instaurar un marco de cooperación interestatal e institucional con el fin de fomentar políticas nacionales migratorias llevando a cabo una gestión humanizada de la migración, de conformidad con el Derecho Internacional, y que, en definitiva, la migración se presente como una opción y no una necesidad. El desafío que nos plantea Naciones Unidas al impulsar el Pacto Migratorio es, en realidad, el de trascender esta lógica puramente estatal para que la cooperación internacional contribuya a entender mejor toda la dimensión de un fenómeno que de por sí es supranacional¹⁰. El 19 de diciembre la Asamblea General de las NN.UU. ratificó el citado Pacto con la aprobación de 152 Estados, el voto en contra de cinco Estados (Estados Unidos, Israel, Polonia, Hungría y República Checa), y la abstención de 12. ¿Cómo se impulsó el Pacto y cuál es su propósito?, ¿qué naturaleza jurídica tiene y cuál es su contenido?, ¿qué Estados lo han aceptado y quienes han quedado al margen? ¿Qué papel tuvo la UE en las negociaciones y qué medidas debe adoptar para su implementación?... son solo algunas preguntas a las que nos gustaría abordar en este trabajo.

La propuesta de este Trabajo de Fin de Máster tiene como objeto el análisis del *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular* y su implementación en la UE. El presente trabajo se estructura en tres partes. La primera de ellas abordará el fenómeno migratorio y las causas que impulsan los desplazamientos de personas. No es el propósito de este trabajo detenerse en la situación particular de la inmigración en la UE, aunque los factores que la explican y la intensidad con la que se manifiestan tengan una dimensión profundamente nacional y regional. En la segunda parte, se abordarán las políticas hasta ahora adoptadas por la UE para la gestión de los flujos migratorios, impulsadas, en gran medida, tras la crisis migratoria desatada en 2015. Por último, se analizará el contenido del Pacto y lo que con el mismo se pretende construir, abordando su gestación, contenido, así como su implementación en la UE.

¹⁰ Urrea Corres, M., “Migraciones y gobernanza global...”, *op.cit.*, p. 66.

I. DESARROLLOS RECIENTES EN LA GESTIÓN GLOBAL DE LAS MIGRACIONES

1. El aumento de la movilidad internacional: su impacto en los flujos migratorios hacia Europa

Los movimientos de personas son un rasgo distintivo de nuestro mundo globalizado y, como tal, se espera que durante los próximos años el número de personas que se desplazan de un país a otro se mantenga o incremente, en parte propiciado por la interdependencia económica.

Hoy en día, la movilidad de la población mundial se ha incrementado de manera significativa. Así se destacó en un informe publicado por la OIM¹¹, en julio de 2017, titulado “*Midiendo el potencial migratorio a nivel global*”¹², en el cual se analizaron las respuestas dadas por personas encuestadas en más de 160 países a preguntas clave sobre la intención de migrar de las personas. El informe concluye que, del total de personas encuestadas, 66 millones de personas – cerca del 1,3 % de la población mundial – estaban realizando planes concretos para dejar su país y que 23 millones de ellas ya habían realizado alguna tarea enfocada a su posible traslado como pedir un visado, ahorrar dinero o estudiar el idioma del país de destino. Si bien todas estas personas finalmente no emigraron, los análisis revelan que existe una correlación entre el número de personas que están haciendo preparativos para el traslado y los flujos reales.

En la actualidad, gran parte de la población mundial reside en un país distinto de su nacimiento. Se calcula que el número de migrantes alcanzó en el año 2019 los 272 millones de personas, 51 millones más que en el año 2010 y casi 100 millones de personas

¹¹ La OIM es la principal Organización intergubernamental en el ámbito de la migración y trabaja en estrecha colaboración con asociados gubernamentales, entes locales y no gubernamentales. Cuenta con 173 Estados miembros y oficinas en más de 100 países, la OIM está consagrada a promover la migración humana y ordenada para beneficio de todos. La OIM forma parte del sistema de las Naciones Unidas, y está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. La Organización ayuda a encarar los retos que plantea la migración a nivel operativo, fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias, alentar el desarrollo socioeconómico a través de la migración, y velar por el respeto de los derechos humanos y el bienestar de los migrantes: <https://www.iom.int/es/proposito-de-la-oim>. El 25 de julio de 2016 la OIM y la ONU firmaron un acuerdo de relación 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 los Estados miembros de la ONU. Durante más de 65 años, la OIM ha trabajado con refugiados, desplazados internos, trabajadores migrantes y otras poblaciones vulnerables. Solo en 2018, la OIM ha ayudado a los gobiernos a reasentar a más de 87.000 refugiados en todo el mundo, de los cuales 18 países en el Área Económica Europea recibieron 26.852 sin precedentes bajo los programas de reasentamiento y admisión humanitaria.

¹² https://publications.iom.int/system/files/pdf/gmdac_data_briefing_series_issue_9.pdf

más con respecto al año 2000. Así lo destaca un estudio de población de migrantes internacionales elaborado por el Departamento Económico y Asuntos Sociales de las NN.UU.¹³ (DESA, en adelante) donde se publican las estimaciones de un conjunto de datos por edad, población y origen compilados y analizados por el DESA. Entre las principales conclusiones que se subrayan en el estudio cabe remarcar que la cifra de migrantes internacionales crece más rápidamente que la población mundial. Si en el año 2000 el número de migrantes representaba al 2,8 % de la población mundial, en el 2019 comprenden el 3,5 %.

El informe, asimismo, destaca que Europa es la región con un mayor número de receptores. Solo Europa alberga a 82 millones de personas, lo cual representa al 10 % de la población total europea. A diferencia del número de migrantes internacionales, que se prevé vaya en aumento en los próximos años, la población europea, envejecida y con una tasa de fertilidad baja, decrecerá. Una buena gestión de los flujos migratorios contribuye al buen funcionamiento del sistema y, a su vez, genera crecimiento en los países de origen.

2. Migrantes y refugiados: dos grupos distintos que se rigen por diferentes marcos jurídicos

En la actualidad estamos asistiendo a un desplazamiento de personas sin precedentes. Los movimientos migratorios de personas que se trasladan de un país a otro obedecen a distintas motivaciones: un gran número de personas son empujadas a abandonar sus países de origen debido a presiones socioeconómicas vinculadas a la pobreza, el hambre o el desempleo; otras, en cambio, huyen de la violencia, los conflictos armados o las persecuciones. Estos grandes grupos de personas conforman los denominados flujos migratorios mixtos. En suma, se trata de movimientos de población complejos compuestos por personas que viajan conjuntamente, en general de manera irregular, usando las mismas rutas y medios de transporte, pero por diferentes razones. Estos movimientos incluyen a refugiados, solicitantes de asilo y a migrantes. Especial atención se confiere a refugiados y solicitantes de asilo en los flujos mixtos y ello por las obligaciones adquiridas con éstos en virtud del derecho internacional.

En este sentido, el ACNUR advierte que debe hacerse “referencia a ‘refugiados y ‘migrantes’ por separado, para mantener la claridad acerca de las causas y el carácter de los movimientos de refugiados y no perder de vista las obligaciones específicas contraídas

¹³ <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>

con los refugiados en virtud del derecho internacional¹⁴”, pues en no pocas ocasiones se emplean de manera indistinta ambos términos, lo cual puede provocar problemas para los refugiados y los solicitantes de asilo y para los Estados que buscan responder a los movimientos mixtos, así como malas interpretaciones en los debates sobre el asilo y la migración¹⁵.

A los refugiados les resulta de aplicación la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951¹⁶ y su Protocolo de 1967, así como los instrumentos jurídicos regionales. Conforme a los citados instrumentos internacionales, se define como refugiado (o solicitante de asilo o de protección internacional) aquella persona que huye de su país de origen debido a conflictos armados, persecuciones, o falta de protección. La protección de los refugiados se desdobra en dos facetas: por un lado, el derecho de asilo; por otro, la protección subsidiaria. En el ámbito de la UE, el término “protección internacional” engloba tanto el reconocimiento de la condición de refugiado como la protección subsidiaria.

El derecho de asilo está reconocido en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y conforme al mismo “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. Por lo tanto, todas aquellas personas que huyen de su país de origen como consecuencia de un conflicto o una persecución que ponga en peligro su vida, cuando existan fundados temores de ello, por su raza, religión, opinión política, género, orientación sexual, grupo social o nacionalidad tendrán derecho a buscar asilo y disfrutar de él.

Cuando el solicitante de asilo entra en un país, los Estados son los principales responsables de esta protección, aplicando las disposiciones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 siendo la más importante la contenida en su artículo 33, esto es, el principio de no devolución¹⁷. Por su parte, la protección subsidiaria viene referida a la otorgada a aquellas personas que se ven obligadas a huir de su país que

¹⁴ Preguntas frecuentes sobre los términos ‘refugiados’ y ‘migrantes’. ACNUR. España. Nota de 24 de marzo de 2016: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/3/5b9007344/preguntas-frecuentes-sobre-los-terminos-refugiados-y-migrantes.html>.

¹⁵ ¿‘Refugiado’ o ‘Migrante’? ¿Cuál es el término correcto? ACNUR. España. Nota de 11 de julio de 2016: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html>

¹⁶ En esta Convención se define quién es un refugiado, incorpora las obligaciones y derechos básicos de los refugiados.

¹⁷ Este principio viene a significar que los refugiados no deben ser expulsados o devueltos a situaciones donde su vida o libertad estén bajo amenaza.

solicitan asilo, pero no reúnen los requisitos para ser refugiadas, pero que necesitan protección al existir motivos para creer que si regresan a su país de origen podrían sufrir algún daño.

La UE incluyó en su normativa de protección internacional¹⁸ el concepto de protección subsidiaria, contemplando como requisitos para la obtención de dicha protección que un nacional de un tercer país corriera el riesgo de sufrir «daños graves» si regresase a su país de origen o, en el caso de un apátrida, el país de su anterior residencia habitual, incluidos: a) la condena a la pena de muerte o su ejecución; b) la tortura o las penas o tratos inhumanos o degradantes; c) las amenazas graves e individuales contra la vida de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado. Conforme a dicha normativa el estatuto de un beneficiario de protección subsidiaria se aproxima al de refugiado.

En relación con el concepto de migrante, en el plano convencional no existe una definición universalmente aceptada. A la vista de lo ya expuesto, el término “migrante” hace referencia a la persona que decide dejar su país de origen por otros motivos distintos a los contemplados en la definición de refugiado, como motivos económicos o de reunificación familiar, entre otros.

Partiendo de las nociones anteriores se advierten como principales diferencias entre migrantes y refugiados:

- Los refugiados se obligados a salir de sus países de origen de forma forzosa debido a conflictos armados o persecuciones que pongan en peligro su vida; mientras que los migrantes abandonan sus países de forma voluntaria, aunque la situación en la que se encuentran también puede ser extrema.
- Los refugiados pueden solicitar el derecho de asilo y, en consecuencia, recibir la protección de los Estados a los que se desplazan tal y como resulta de la aplicación de la Convención de 1951; a los migrantes se les aplican las leyes migratorias de cada país.

¹⁸ Se destaca la *Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.*

La OIM define como “migrante”¹⁹ al término genérico no definido en el Derecho internacional que, por uso común, designa a “toda persona que se traslada 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.” Este término comprende una serie de categorías jurídicas bien definidas de personas, como los trabajadores migrantes; las personas cuya forma particular de traslado está jurídicamente definida, como los migrantes objeto de tráfico; así como las personas cuya situación o medio de traslado no estén expresamente definidos en el derecho internacional, como los estudiantes internacionales.

Así, a fin de gestionar los flujos migratorios, estos se han clasificado por tipo de migrante. De esta manera se encuentran definidos los términos “migrante documentado”, o “trabajadores migrantes”, cobrando especial interés los términos “migrante en una situación regular” y “migrante en una situación irregular”. En este sentido, el primero de ellos se define como una persona que se muda o se ha movido a través de una frontera internacional y está autorizada a ingresar o a permanecer en un Estado de conformidad con la Ley de ese Estado y los acuerdos internacionales de los que ese Estado es parte. Mientras que se entiende como “migrante en una situación irregular” como una persona que se muda o se ha movido a través de una frontera internacional y no está autorizada a ingresar o a permanecer en un Estado de conformidad con la Ley de ese Estado y los acuerdos internacionales de los que ese Estado es parte.

3. Estados fracasados e inestabilidad política en la periferia europea

Se entiende por un Estado “débil” o “fracasado” aquel que no es capaz de ejercer el control físico de su territorio, ni de proporcionar seguridad o servicios públicos básicos a gran parte de la población del país. Ello, en suma, determina la capacidad de las estructuras estatales para gestionar los flujos migratorios y es un potenciador de la emigración. En este sentido, existe un arco de inestabilidad que atraviesa África de oeste a este y que se extiende desde Malí y el golfo de Guinea, hasta el Cuerno de África, incluyendo Libia y Egipto. Así, se considera que los cinco países más frágiles²⁰ que están

¹⁹ Glosario OIM sobre migración.

²⁰ Se trata del índice mundial de fragilidad, elaborado por el Fondo para la Paz. El “Índice de Estados Frágiles” (FSI) es una clasificación anual de 178 países basada en las diferentes presiones que enfrentan que afectan sus niveles de fragilidad. Para construir el índice, el juicio de cada Estado se basa en 12 indicadores, cuatro sociales, dos económicos y seis políticos. Se puede consultar en: <https://fragilestatesindex.org/>

en una ‘*Muy alta alerta de fragilidad*’, son Yemen, Somalia, Sudán del Sur, Siria y la República Democrática del Congo. En la categoría ‘*Alta alerta de fragilidad*’ se encuentran la República Centroafricana, Chad, Sudán y Afganistán.

Como se puede observar, existe una correlación entre aquellos Estados considerados más frágiles y los flujos migratorios, pues solo cinco países – Siria, Afganistán, Sudán del Sur, Myanmar y Somalia – producen más de dos terceras partes de la población refugiada del mundo según las estadísticas del ACNUR²¹.

África se configura como uno de los continentes con mayor inestabilidad, aunque en la actualidad hay cierto progreso²²:

- África occidental: la inestabilidad ha marcado la realidad de muchos países como Costa de Marfil, Libera, Nigeria y Sierra Leona desde su independencia, donde se han producido guerras civiles, así como una sucesión de golpes de Estado;
- Cuerno de África: varios países del Cuerno de África como Sudán del Sur, Somalia o Sudán padecen una notable inestabilidad política, social y económica, perpetuando los conflictos. Además de la violencia, la pobreza, desigualdad y la sequía siguen azotando la región;
- Sahel: en el Sahel destaca la expansión de grupos terroristas de ideología radical yihadista, especialmente en Mali²³, así como de redes criminales dedicadas a todo tipo de tráfico ilícitos, entre ellos la trata de personas.

Sin embargo, la realidad africana plantea nuevos retos. Las fuerzas demográficas, económicas, sociales y medioambientales transformarán el continente en las próximas décadas y que, sin duda, tendrán una gran repercusión en los flujos migratorios.

a) Siria

Siria sufre el conflicto más cruento desde que estallaron las revueltas y revoluciones comúnmente denominadas “primaveras árabes”. Tras las primeras protestas, se formaron grupos opositores al régimen de Bashar al-Asad armados que se unían a los

²¹ ACNUR: <https://www.acnur.org/es-es/datos-basicos.html>

²² Mauricio se convirtió en la primera nación africana en alcanzar el estado de ‘Muy estable’. Botsuana y las Seychelles entraron en la categoría ‘Estable’: <https://fragilestatesindex.org/>

²³ Echeverría Jesús, C. *et al. La estabilidad en el Sahel. Un análisis prospectivo*. Documento de Trabajo IEEE 05/2018: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2019/DIEEET05-2018bisSahel.pdf

rebeldes que conformaron el Ejército Sirio Libre (ESL). Desde entonces, el país se sumió en la guerra los bombardeos de las fuerzas sirias se multiplicaron y los combates se extendieron a la capital, Damasco, y demás ciudades importantes del país. Más de 10 millones de personas se han visto forzadas a abandonarlo y emigrar a otras zonas lejos del conflicto. Debido a su importancia geoestratégica, Siria ha sido un tablero de intereses contrapuestos entre potencias, regionales y globales, que han apoyado a los bandos enfrentados en el conflicto armado.

En el tablero sirio aparecieron otros actores y grupos yihadistas entraron en escena. El ESL perdió terreno frente al grupo yihadista Frente al Nusra (filial de Al Qaeda en Siria) y el Estado Islámico (EI), que lanzó una ofensiva en la zona de Siria cercana a la frontera iraquí, llegó a proclamar un califato en el área que controla en Irak y Siria. En septiembre de 2014, una colación internacional liderada por Estados Unidos empezó a bombardear al EI. Rusia, por su parte, ha apoyado al régimen de Al-Asad y, gracias a ello, este último se ha mantenido en el poder hasta ahora, controlando casi la totalidad del país²⁴. El conflicto sirio ha producido el desplazamiento forzoso de 11 millones de personas (la mitad de la población de Siria).

b) Libia: arquetipo de Estado fracasado que ha provocado una crisis migratoria en el Mediterráneo central

En Libia convergen dos rutas principales: una procedente de África occidental que atraviesa Níger; y otra con migrantes procedentes de África del Este²⁵. A comienzos de la década de los 2000, Libia se convirtió en un importante país de tránsito para los migrantes que trataban de llegar Europa y, por tanto, en un elemento clave para la política migratoria europea²⁶. Así, el líder libio, M. el Gadafi vio la oportunidad de acabar con el aislamiento de su país y firmó con Italia una serie de convenios de colaboración sobre seguridad e inmigración irregular. Libia se erigía como la vigilante de la frontera

²⁴ *El País*: “Siria, la primera guerra mundial del siglo XXI”: https://elpais.com/internacional/2019/03/15/actualidad/1552645578_964662.html

²⁵ Díez de Aguilar Hidalgo, I., *Migración hacia Europa por la ruta de Níger y Libia, 2000-2017*. Documento Marco IEEE 01/2018, pp. 3-4: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2018/DIEEEM01-2018_Migraciones_Europa_Niger-Libia_IreneDiazdeAguilar.pdf

²⁶ Díez de Aguilar Hidalgo, I., *óp. cit.*, p. 16.

Europea²⁷. En efecto, Libia, por su proximidad a Europa²⁸, es un importante punto de partida para refugiados y migrantes que intentan alcanzar la UE. Durante el período comprendido entre 2015 y 2018 la ruta del Mediterráneo central fue una de las más utilizadas para llegar a la UE. Según Frontex, casi 500.000 personas llegaron manera irregular por esta ruta a la UE entre los años 2015 y 2018²⁹.

Tras la muerte de M. El Gadafi en el año 2011, el país colapsó completamente y, a su vez, la seguridad, servicios básicos y las estructuras estatales también colapsaron³⁰. El escenario actual del conflicto en Libia es desolador: el país continúa inmerso en una guerra civil, con un territorio fragmentado entre diferentes facciones, con intereses contrapuestos -- islamistas y seculares³¹ – y que lejos de vislumbrarse una posible solución al conflicto³², tiende a enquistarse. La ausencia de capacidad efectiva de gobierno por parte de las distintas administraciones ha posibilitado, además, que células terroristas se instalasen en el territorio libio. Así, en el año 2014, el EI irrumpió en el conflicto libio aprovechando los enfrentamientos entre Tobruk y Trípoli, llegando en 2015 a controlar una porción del territorio. Aunque a finales de 2016, el EI fue derrotado en una ofensiva del Gobierno de Unidad Nacional, continúa teniendo cierta presencia en Libia.

En definitiva, el colapso de las estructuras estatales y la consiguiente ausencia de controles en las fronteras marítimas libias, ha facilitado la salida desde la costa libia hacia Europa de miles de personas³³ en los últimos años, consolidando la ruta del mediterráneo

²⁷ *Ibid.*, *óp. cit.*, pp. 17-18.

²⁸ La ubicación de Libia es un elemento de crucial importancia. El país se encuentra situado entre las costas europeas y países africanos con un escaso nivel de desarrollo y con una renta per cápita muy inferior a la de los países del Magreb.

²⁹ Para junio de 2019, se calcula que el número de llegadas es de 3.325 personas, la cifra más baja desde comienzos de 2015. Ello se debe a los esfuerzos de la UE para reducir la inmigración irregular en dirección a Europa. Entre las acciones realizadas, destaca la formación de guardacostas libios.

³⁰ Sánchez Herráez, P., “Libia: ¿El modelo de conflicto del siglo XXI?”, *Documento de Análisis IEEE* 21/2019: p. 3:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA21_2019PEDSAN_Libia.pdf

³¹ En la actualidad, dos Gobiernos se disputan el control de Libia. Naciones Unidas solo reconoce el Gobierno de Trípoli, presidido por Fayeza al Sarraj, mientras que una gran parte situada al este del país es controlada por el mariscal Jalifa Haftar, considerado como el ‘hombre fuerte’ de Libia, y cuya capital es la ciudad de Tobruk.

³² *El País*: “Turquía planea enviar tropas a Libia para apoyar al Gobierno de Trípoli”: https://elpais.com/internacional/2019/12/26/actualidad/1577377638_060822.html

³³ La situación de estos grupos antes de la revolución y la guerra civil no era demasiado buena en el país. Eran constantes el racismo institucional y los abusos contra inmigrantes y refugiados subsaharianos, en forma de acoso, acusaciones criminales infundadas, redadas, detenciones arbitrarias, malos tratos y tortura. Su situación económica empeoró posteriormente con el estallido de la guerra civil, por lo que muchos migrantes continuaron su viaje hacia Europa. Se calcula que antes de la revolución había cerca de dos millones de refugiados y migrantes: Díez de Aguilar Hidalgo, I., *op. cit.*, pp. 18-20.

central como una de las más porosas para el control migratorio de los Estados de la ribera norte del mediterráneo.

4. Las causas de la migración

En la actualidad, los motivos para migrar se han diversificado. Mientras que la migración económica ha sido la predominante en la segunda mitad del siglo XX; ahora, la movilidad humana crece como consecuencia de otros factores como la violencia, los conflictos armados o de los desastres naturales.

La migración por causas económicas continúa siendo uno de los principales motivos que impulsan los desplazamientos de personas. Así, actualmente se mantiene una brecha económica muy acusada entre los países de la orilla norte y sur del Mediterráneo. Países de la zona euro³⁴ como España, Grecia o Italia, tienen una renta per cápita en el año 2018³⁵ de 25.730 €, 17.220 € y 29.220 €, respectivamente. Mientras, en los países del Magreb (Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia), la renta per cápita media se sitúa en los 3 282,4 €, por lo que permanece el incentivo a emigrar en esta área. A su vez, existen grandes diferencias económicas entre los países del norte de África y los del Sahel y de África central (2.590,1 €) y occidental (1.059,6 €). Países como Chad (618 €) o Níger (351 €) tienen una de las rentas per cápita más bajas y la mayor parte de la población vive bajo el umbral de la pobreza. En Gambia (603 €) las tasas de desempleo son muy elevadas y la mayoría de la población depende en gran medida de la agricultura de subsistencia, siendo escasa la industria o los recursos naturales.

La demografía tiene una influencia relevante cuando se explica el fenómeno migratorio por causas económicas³⁶. Según las previsiones de la ONU³⁷, la población global seguirá creciendo, aunque a menor ritmo que las décadas anteriores. Pero el punto de mira está en el continente africano, donde la población africana alcanzará los 4.500 millones de personas en el año 2100 (el 40 % de la población mundial). Entre las causas que explican este espectacular crecimiento de la población en el continente africano son

³⁴ *Expansión*. “En la UE la renta per cápita media se sitúa en torno a los 33.830 €”: <https://datosmacro.expansion.com/pib/zona-euro>

³⁵ Los datos económicos han sido extraídos de *Expansión*: <https://datosmacro.expansion.com/pib>.

³⁶ Fuente Cobo, I., “Las migraciones en el espacio Euromediterráneo: causas y perspectivas de futuro”. *Documento de Análisis IESE 53/2017*, pp. 5-6.

³⁷ <https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/903>

la mejora en la esperanza de vida, el mantenimiento de las altas tasa de fertilidad³⁸ y la reducción de la mortalidad.

Una verdadera explosión demográfica, pues en África, hasta finales de siglo, se prevé que nacerán unas 40 millones de personas cada año, el equivalente a prácticamente toda la población de España cada 12 meses. Ahora bien, este espectacular crecimiento se producirá en países de África central y sur del Sahara, donde la natalidad no ha disminuido en las últimas décadas, mientras que los países del norte de África entrarán en la fase de madurez del ciclo demográfico, con la consiguiente estabilización de su población. En definitiva, se prevé que para 2050 hasta 26 países africanos duplicarán su población y, con ello, aumentará la demanda de agua, alimentos y energía.

La violencia producida por las guerras o situaciones internas de conflicto en países de la periferia europea conduce a la migración forzosa de millones de personas. La violencia produce dos fenómenos complementarios: por una parte, el desplazamiento interno de los sectores más vulnerables de la población que se mueven dentro del mismo país desde aquellas zonas en conflicto o donde su vida corre peligro hacia otras más seguras y, por otra, la salida del país de un número importante de personas bajo la condición de refugiados³⁹. La mayor parte de estos últimos se instalan en los países vecinos, normalmente países con economías limitadas y estructuras estatales frágiles, lo que acentúa la situación de debilidad de los refugiados y contribuye a la desestabilización de toda la región, incentivando el fenómeno migratorio a una mayor escala. Ahora bien, la globalización hace que este tipo de migraciones alcancen regiones situadas geográficamente muy lejos de los conflictos. Este sería el caso de Europa sobre conflictos como Afganistán o Siria. El cambio climático es otro de los factores que influye en los desplazamientos masivos de personas. Las personas que se desplazan a gran escala lo hacen para sobrevivir a desastres naturales o a condiciones medioambientales difíciles (sequías) que deterioran notablemente su modo de vida.

III. LA RESPUESTA DE LA UE A LOS RETOS MIGRATORIOS GLOBALES

1. Hacia una política común migratoria para Europa

Entre los objetivos de la UE destaca la creación y desarrollo de una política de inmigración europea, con perspectiva global, y basada en la solidaridad entre los EEMM.

³⁸ En África se sitúa en torno a 4,8 hijos por mujer.

³⁹ Citado en Fuente Cobo, I., *op. cit.* p. 13.

La política de inmigración europea tiene su origen en el Tratado de Ámsterdam de 1997, si bien, hasta fecha, se ha centrado más en la contención de los flujos migratorios. En efecto, la reforma de Ámsterdam introdujo como objetivo en el TUE⁴⁰ la creación de un “Espacio de libertad, seguridad y justicia” como objetivo global de la Unión⁴¹. También sirvió para integrar el denominado “acervo de Schengen”⁴² dentro del TUE. Todo ello, en definitiva, contribuyó a la eliminación progresiva de las fronteras interiores entre los Estados miembros e introdujo las bases para el desarrollo de una política de inmigración, de asilo y de control de fronteras.

Sin embargo, el Consejo Europeo de Tampere (1999) fue clave para impulsar la elaboración de una política de inmigración. Desde entonces, la UE ha venido desarrollando una política común de inmigración para Europa. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009), la política de inmigración de la UE se reforzó notablemente. El denominado “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia” (ELSJ, en adelante) continúa siendo uno de los objetivos globales de la UE, recogido en el párrafo 2 del artículo 3 del TUE:

“la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”.

En el título V del TFUE (artículos 67 a 89), el ELSJ se regula de manera más detallada. Concretamente, en su artículo 67 se disponen los objetivos del ELSJ, entre ellos, que *«la Unión [...] garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países...»*. En consecuencia, contar con

⁴⁰ Actualmente se recoge en el artículo 3 del TUE.

⁴¹ Este concepto político si bien fue impulsado por el Tratado de Ámsterdam (1997), fue la consecución de un complejo proceso que se inició con el “Grupo de Trevi” (creado en 1975) y que se desarrolló a través de distintos mecanismos de cooperación intergubernamental como el Espacio Schengen.

⁴² Considerado como un logro común, el Acuerdo Schengen inició el camino hacia la abolición de las fronteras interiores de los países europeos, permitiendo la libre circulación de los ciudadanos. Hoy en día, 26 naciones europeas forman parte del Espacio Schengen.

una política de inmigración europea se configura como uno de los objetivos fundamentales de la UE.

Los artículos 79 y 80 (Capítulo 2 del título V del TFUE), bajo la rúbrica “*Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración*”, establecen la base jurídica en la cual se fijan las competencias que tiene la Unión en esta materia. A tenor de esos artículos, la UE ostenta capacidad para adoptar medidas en los ámbitos siguientes:

- las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar;
- la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estados miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros;
- la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal;
- la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.
- La celebración de acuerdos con terceros países para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros.
- medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

La inmigración se concibe en el TFUE como competencia compartida de carácter concurrente entre la UE y los Estados miembros, es decir, como una política *común* en la que concurren la Unión y los Estados miembros. Entre las competencias que los Estados miembros ostentan figura la decisión de establecer los volúmenes de admisión en su territorio de nacionales procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia, todas las disposiciones finales sobre las solicitudes de los migrantes y las condiciones para obtener permisos de trabajo y de residencia en los casos en que no se hayan adoptado reglamentos para toda la UE.

2. La “crisis de los refugiados” y la revisión de la política migratoria europea

A mediados de 2015 se produjo una llegada sin precedentes de migrantes a Europa. Daba comienzo así a la peor crisis humanitaria acontecida en Europa desde el final de la Segunda Guerra Mundial, a la que comúnmente se le denominó (al menos, por los medios de comunicación), como “crisis de los refugiados”.

Durante el año 2015, aproximadamente un millón de personas entraron de manera irregular a la UE por alguna de las cuatro vías principales⁴³. El número de entradas irregulares ese año alcanzó su punto álgido en octubre cuando, en solo un día, más de 10.000 personas cruzaron la frontera greco-turca. En 2014, por ejemplo, el número de entradas irregulares a Europa no superó las 228.741, mientras que en el 2016 las cifras se mantuvieron en 373.643. Si bien la mayor parte de estas personas huían de Siria, donde el conflicto se agravaba, otros desplazamientos forzosos de personas procedían de regiones más alejadas de Europa, como Oriente Medio o África subsahariana.

Esta migración masiva hacia Europa tuvo drásticas consecuencias: se estima que unas 11.000 personas han perdido la vida o han desaparecido desde 2015. Un gran número de ellas trataba de llegar a Europa por mar aun conociendo el riesgo de la travesía. Además, en este contexto de crisis migratoria, proliferaron las redes de tráfico de personas, las cuales vieron esta crisis como una oportunidad económica (se estima llegaron a mover una cantidad próxima a los 4.000 millones de euros⁴⁴). Aproximadamente, el 90 % de los migrantes que entraron en la UE en 2015 utilizaron redes criminales o de traficantes de personas. Como consecuencia de esta gran afluencia de migrantes, los mecanismos de asilo con los que contaba la UE se desbordaron, lo cual puso de manifiesto la necesidad de contar con políticas europeas de asilo y migración más justas y efectivas.

Asimismo, la crisis migratoria ha supuesto un desafío para el área Schengen. Entre 2015 y 2016, algunos países de la UE, como Alemania, Austria o Suecia, reintrodujeron controles temporales en sus fronteras con otros países del espacio Schengen, justificando tales decisiones en la necesidad de garantizar la seguridad y gestionar adecuadamente el

⁴³ Según un informe publicado por Frontex, “informe Fran Q2 2016”, hay cuatro rutas principales de acceso a Europa: la del Mediterráneo oeste, la central, la del este y la ruta de los Balcanes Occidentales.

⁴⁴ Véase “La Vanguardia”: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20160517/401853418643/negocio-refugiados-migrantes-europa-traffic.html>

importante flujo de inmigrantes y demandantes de asilo en sus fronteras, lo cual puso en peligro la libre circulación de personas en el Espacio Schengen. En marzo de 2016, la Comisión lanzó la hoja de ruta “*Restablecer Schengen*”, en la cual se indicaba las medidas necesarias para sentar las bases del retorno a un funcionamiento normal del espacio Schengen. Finalmente, en septiembre de 2017, la Comisión propuso adaptar las disposiciones del Código de Fronteras Schengen sobre los controles temporales en las fronteras interiores y pide que se eliminen gradualmente los controles internos que podrían sustituirse progresivamente por controles policiales mejorados cuando sea necesario.

La respuesta de las instituciones europeas a la crisis migratoria no tardaría en llegar, aunque quizá de manera tibia. En mayo de 2015, la Comisión presentó la “*Agenda Europea de Migración*”⁴⁵, la cual incluye, tanto medidas para hacer frente a la crisis en curso como para planes de reforma a largo plazo. La primera parte de la Agenda Migratoria responde a la necesidad de reaccionar de forma rápida y decidida a la tragedia humana ocurrida en el Mediterráneo. Entre las medidas adoptadas destacan:

- Triplicar la capacidad y activos para las operaciones conjuntas de la Agencia Frontex⁴⁶, Tritón⁴⁷ y Poseidón⁴⁸, en 2015 y 2016;
- Reasentamiento de solicitantes de asilo en Europa;
- Financiación adicional de emergencia para los EM de primera línea;
- Operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en el Mediterráneo para la captura y destrucción de embarcaciones.

La Agenda Migratoria Europea tiene por objeto evitar más pérdidas de vidas en el mar y reforzar la cooperación europea con los principales países de tránsito y de origen y se estructura en cuatro pilares: a) reducir los incentivos para la migración irregular; b)

⁴⁵https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_es.pdf

⁴⁶ La Agencia Europea de Fronteras y Costas (Frontex) tiene encomendada la función de ayudar a los EM y los países asociados al espacio Schengen a gestionar sus fronteras exteriores y contribuye a armonizar los controles fronterizos entre los países de la UE. La Agencia facilita la cooperación entre las autoridades fronterizas de cada país de la UE, ofreciendo apoyo técnico y experiencia: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_es.

⁴⁷ La operación *Themis* se puso en marcha en febrero de 2018, en sustitución de la operación Tritón, iniciada en 2014. Esta operación presta apoyo a Italia en las labores de vigilancia de fronteras en el Mediterráneo central. También tiene por objeto impedir la entrada en la UE de combatientes terroristas extranjeros.

⁴⁸ La operación Poseidón cubre desde el 2006 el Mediterráneo oriental. Su labor se centra en la vigilancia fronteriza a lo largo de las fronteras marítimas de Grecia con Turquía: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks/>

salvar vidas y hacer seguras las fronteras exteriores; c) una política de asilo firme; d) una nueva política sobre la migración legal.

Desde la aplicación de la “AEM”, la política migratoria europea ha avanzado notablemente. Cabe destacar, entre otros, los siguientes hitos:

- El 22 de junio de 2015 se inició la operación EUNAVFOR MED Sophia;
- El 20 de julio de 2015, los EM pusieron en marcha el primer programa de reasentamiento de la UE;
- El 12 de noviembre de 2015 tuvo lugar la Cumbre sobre Migración de la Valeta. Como consecuencia de la reunión, la UE puso en marcha el Fondo Fiduciario de Emergencia para África;
- El 22 de febrero de 2016 se puso en marcha en Europol el Centro Europeo de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes;
- Acuerdo UE-Turquía el 18 de marzo de 2016;
- El 7 de junio de 2016, la Comisión estableció un plan de acción para la integración y migración legal;
- El 28 de junio de 2016, el Consejo Europeo aprobó un marco de Asociación en materia de migración para terceros países, a fin de reforzar la acción exterior en materia de migración.
- El 6 de octubre de 2016 entró en funcionamiento una nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas, que cuenta con más de 900 guardias de fronteras para ayudar a los EM a proteger las fronteras exteriores;
- El 23 de noviembre de 2017 se puso en marcha un Plan Europeo de Inversiones Exteriores por valor de 4 500 millones de euros;
- El 30 de noviembre de 2017 se creó del Grupo Conjunto de la Unión Africana, la UE y las Naciones Unidas para abordar la situación de los migrantes en Libia;
- El 12 de junio de 2018, la Comisión propuso triplicar la financiación para la gestión de la migración y de las fronteras hasta los 34 900 millones de euros;
- El 12 de septiembre de 2018, la Comisión propuso crear una Agencia de Asilo de la UE y revisar las normas de la UE en materia de retorno para acelerar los procedimientos de retorno, prevenir mejor las fugas e incrementar la eficacia de los retornos;
- El 7 de junio de 2019, el Consejo acordó una posición parcial relativa a la Directiva sobre el Retorno con el objetivo de acelerar los procedimientos de

retorno, prevenir las fugas y los movimientos secundarios e incrementar las tasas de retorno;

- El 14 de junio de 2019, la UE acordó reforzar la cooperación y la coordinación entre los funcionarios de enlace desplegados en terceros países por los EM o la UE para hacer frente a las cuestiones relacionadas con la inmigración, adoptando al efecto un Reglamento (refundición) para mejorar el funcionamiento de la red europea de funcionarios de enlace de inmigración;
- El 8 de noviembre de 2019 el Consejo adoptó un nuevo Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, confiriendo a Frontex un mandato más amplio de apoyo a las actividades de los EM, especialmente en materia de control de las fronteras, retorno y cooperación con terceros países;
- El Consejo se reunió el pasado 2 de diciembre de 2019 y acogieron favorablemente la intención de la Comisión de presentar un nuevo pacto sobre migración y asilo y han confirmado la necesidad de elaborar un enfoque global de la migración, que incluya un planteamiento que se haga extensivo al conjunto de la administración y cubra todos los itinerarios.

Como se puede observar, las instituciones europeas y los Estados miembros han tratado de dar respuesta a cada uno de los nuevos desafíos según iban surgiendo, tratando de gestionar la migración y la seguridad de las fronteras en la UE de acuerdo con los principios y valores de la Unión. Se ha avanzado más en estos cuatro años que en los anteriores, sentando así las bases de una forma nueva y más sostenible de gestionar los flujos migratorios.

Actualmente, el número de entradas irregulares se ha reducido considerablemente, volviendo a cifras anteriores a las del año 2015. De acuerdo con Frontex, en junio de 2019, llegaron a la UE de manera irregular aproximadamente 35.000 personas.

3. Gestión migratoria y externalización de los controles migratorios

Como ya se ha expuesto, si bien los Tratados de la UE no establecen una política común migratoria, sí sientan la base jurídica para su adopción. La UE cuenta con una prolífica actividad legislativa en materia migratoria. Desde las instituciones europeas se potencia claramente la inmigración legal, la cual supone un beneficio mutuo entre los inmigrantes que vienen a trabajar a Europa y los países de acogida, pues ello contribuye al buen funcionamiento de nuestro sistema económico y social. Ahora bien, la política de

inmigración europea aborda tanto la inmigración legal como la irregular. En relación con esta última, la UE aúna sus esfuerzos para combatir el tráfico ilícito de personas y proteger a las víctimas de la trata. En este sentido, destacan tres grandes ejes de actuación, de influencia directa o indirecta de las políticas de la UE en los citados flujos migratorios.

En lo concerniente a la gestión de los flujos de migración legal, la UE ha adoptado un conjunto de normas y marcos con respecto a los trabajadores altamente cualificados, estudiantes e investigadores o los trabajadores temporeros. En este sentido, destacan las siguientes directivas: a) La Directiva 2009/50/CE, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado; b) La Directiva relativa al permiso único (Directiva 2011/98/UE) establece un procedimiento común y simplificado para los nacionales de terceros países que soliciten un permiso de residencia y de trabajo en un Estado miembro, así como un conjunto común de derechos que han de concederse a los inmigrantes legales; c) La Directiva 2014/36/UE, adoptada en febrero de 2014, regula las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros; d) La Directiva 2014/66/UE relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intra-empresariales; e) La Directiva (UE) 2016/801 relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos.

Asimismo, la UE financia proyectos para que las administraciones de los Estados miembros puedan hacer frente a los desafíos que suponen los flujos migratorios en lo que se refiere a la integración de la población migrante. En este contexto se enmarca la Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países. En el año 2016, la Comisión presentó un plan de acción que incluía un marco de actuación e iniciativas concretas para ayudar a los Estados miembros a integrar a los cerca de 20 millones de ciudadanos de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión. Entre los instrumentos existentes se hallan el Foro Europeo de la Migración (antes Foro Europeo de la Integración); el sitio web europeo sobre integración; y la Red Europea de Integración (hasta 2016, Red de Puntos de Contacto Nacionales sobre la Integración).

En relación con la inmigración irregular, la UE ha adoptado importantes actos legislativos de carácter reactivo, es decir, para luchar contra la inmigración irregular: a) La Directiva 2002/90/CE del Consejo establece una definición común del delito de ayuda

a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, conducta que lleva consigo sanciones penales y que están establecidas en la Decisión marco 2002/946/JAI; b) La Directiva 2011/36/UE se aborda la trata de seres humanos en lo relativo a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. Esto se complementa con la Directiva 2004/81/CE del Consejo, que prevé la expedición de un permiso de residencia a víctimas de la trata o del tráfico ilícito de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes; c) La “Directiva de retorno” contempla normas y procedimientos comunes de la Unión para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular; d) El Reglamento (UE) 2016/1953 relativo al establecimiento de un documento de viaje europeo para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular; e) La Directiva 2009/52/CE especifica las sanciones y medidas aplicables en los Estados miembros a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que el problema de la inmigración irregular no es exclusivo de los Estados miembros. Las causas, como ya se ha señalado, son de carácter estructural y éstas tienen que ver esencialmente con las condiciones políticas, sociales, económicas y, sobre todo, de inestabilidad de los países desde donde parten los inmigrantes que buscan una vida mejor. Así, la UE está negociando y celebrando acuerdos de readmisión con los países de origen y de tránsito para el retorno de los migrantes irregulares y coopera con estos países en la lucha contra la trata de seres humanos. Estos acuerdos son fundamentales para la aplicación de la política de retorno de la UE al fijar las normas para el retorno de las personas que residen irregularmente en la UE a sus países de origen⁴⁹.

En efecto, los retos que entrañan las migraciones deben afrontarse desde una doble perspectiva: una interna y otra externa. Desde el año 2000, la política migratoria de la UE se ha enfocado en su dimensión exterior. Este planteamiento se advierte claramente en el “Enfoque Global de la Migración y Movilidad” (GAMM, en adelante) y, tras las masivas llegadas de inmigrantes a la UE en el año 2015, en la “Agenda Europea de Migración”; pero, sobre todo, en la Cumbre de la Valetta, celebrada a finales de 2015 entre líderes de

⁴⁹ Hasta ahora, la UE ha celebrado 17 acuerdos de readmisión con terceros países, principalmente con aquellos situados más al este de Europa como Bosnia y Herzegovina, Moldavia o Ucrania.

la UE y Jefes de Estado y de gobierno africanos, así como en el “Acuerdo UE-Turquía” de 2016.

Se produce, por tanto, un cada vez más importante desarrollo de la dimensión exterior de la política de inmigración, también definida como “*externalización*”⁵⁰, del control migratorio hacia terceros países. Todo ello, en definitiva, implica un desplazamiento de las tareas de control migratorio fuera del territorio de la Unión hacia terceros países⁵¹. Esta dimensión exterior de la política europea de inmigración parece encontrar sus referencias en las políticas hasta ahora desarrolladas por los Estados miembros, entre ellos España⁵². Esta externalización del control migratorio puede referirse a cuestiones conexas con las relaciones exteriores como la ayuda al desarrollo, acuerdos comerciales, inversión extranjera directa, finanzas y seguridad y que recibe el nombre de “condicionalidad migratoria”⁵³.

Un ejemplo claro de ello es el “Acuerdo UE-Turquía”, celebrado el 18 de marzo de 2016⁵⁴, por el cual Turquía se comprometía, entre otros aspectos, a readmitir a toda persona llegada irregularmente a las costas griegas y a acoger a los refugiados no admitidos por los Estados miembros. A cambio, los Estados miembros aceptaban reasentar un ciudadano sirio por cada sirio retornado a Turquía y, además, prometían acelerar el proceso de liberalización de visados para los ciudadanos turcos, incrementar la ayuda financiera para la acogida de refugiados en Turquía (entre 3.000 y 6.000 millones de euros, desembolsados progresivamente), así como a avanzar en las negociaciones de adhesión de Turquía en la UE.

En noviembre de 2015 los líderes de la UE y jefes de Estado africanos se reunieron en Malta en un intento de reforzar la cooperación y abordar los desafíos que implican las migraciones. Esta reunión, conocida como la Cumbre de la Valeta⁵⁵ sobre migración,

⁵⁰ Respecto al fenómeno conocido como de “externalización” de controles migratorios, la doctrina ha venido considerándolo como actuaciones de la UE que buscan reducir, ordenar y controlar los flujos migratorias en anuencia con terceros Estados, en relaciones por definición asimétricas.

⁵¹ Gabrielli, L., “La externalización europea del control migratorio ¿La acción española como modelo?”, *Anuario CIDOB de la Inmigración 2017*, p. 128.

⁵² Gabrielli, L., *op. cit.*

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ En realidad, se trata de una Declaración política, los acuerdos y medidas se celebrarán entre Grecia y Turquía.

⁵⁵ La Cumbre se basó en los procesos de cooperación ya existentes entre Europa y África, en particular los procesos de Rabat y Jartum sobre migración, así como el Diálogo UE-África sobre Migración y Movilidad, así como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Declaración política de la Cumbre de la Valeta: https://www.consilium.europa.eu/media/21841/political_decl_en.pdf

supone un esfuerzo clave a nivel comunitario para abordar el fenómeno migratorio. Como resultado de la cumbre, se fijó un “Plan de Acción” y, paralelamente, se puso en marcha desde la UE un “Fondo Fiduciario de Emergencia para África” para tratar “*la estabilidad y abordar las causas profundas de la migración irregular y de los desplazamientos de personas en África y contribuir a una mejor gestión de la migración*”, y así dar respuestas conjuntas, rápidas y flexibles a situaciones de emergencia o post-emergencia.

Este fondo fiduciario, con el que se pretende dar soporte a la externalización del control migratorio⁵⁶, se enmarca dentro de las líneas de trabajo propuestas en la Agenda Europea de Migración, que tienen por objetivo reforzar la cooperación europea con los principales países de tránsito y de origen. En total, cerca de 4.600 millones de euros procedentes de distintos fondos e instrumentos financieros de la UE, así como de contribuciones de los Estados miembros y otros donantes⁵⁷, han sido asignados por la Comisión Europea para la creación de este fondo y la implementación de sus programas⁵⁸ en la región del Sahel y Lago Chad, Cuerno de África y Norte de África⁵⁹. Las actividades financiadas por el FFUE son implementadas por una variedad de socios, incluidas las autoridades de los Estados miembros o agencias de desarrollo y cooperación técnica, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales o de la ONU y entidades del sector privado. El Fondo establece cuatro líneas de acción estratégicas comunes a las tres regiones⁶⁰ con el objetivo de impulsar la estabilidad en éstas y mejorar la gestión de la migración:

- Mayores oportunidades económicas y de empleo;
- Fortalecer la resiliencia de las comunidades y, en particular, las más vulnerables, incluidos los refugiados y otras personas desplazadas;

⁵⁶ Gabrielli, L., *op. cit.* pp. 135-136.

⁵⁷ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trust-fund-financials_en

⁵⁸ Estos programas son desarrollados por el Servicio de Acción Exterior de la UE (SEAE) en coordinación con las partes interesadas de cada país, como lo son las autoridades nacionales y locales, así como con las organizaciones de la sociedad civil y los representantes de las agencias de cooperación al desarrollo de los EM. Una vez finalizados los diálogos, las delegaciones elaboran una propuesta de programa que será finalmente aprobada por el Comité Operativo de cada ventana: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/how-does-it-work_en. A fecha 17 de diciembre de 2019, 227 programas han sido aprobados por los Comités Operativos con un total de 4441 millones de euros.

⁵⁹ Países beneficiarios: La región del Sahel y la zona del Lago Chad: Burkina Faso, Camerún, Chad, Gambia, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria y Senegal; el Cuerno de África: Yibuti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Tanzania y Uganda, y El norte de África: Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Egipto.

⁶⁰ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/strategy_en

- Una mejor gestión de la migración en los países de origen, tránsito y destino, y
- Una gobernanza mejorada y prevención de conflictos y reducción del desplazamiento forzado y la migración irregular.

En cuanto a la gestión integrada de fronteras, la UE destinó fondos para ayudar a la guardia de fronteras y la guardia costera libias a gestionar mejor las fronteras del país. Esto consistió en:

- El control y la vigilancia de fronteras
- La lucha contra el tráfico ilícito y la trata de seres humanos
- La búsqueda y el salvamento en el mar y en el desierto

Este apoyo se amplió a finales de 2018 con la aprobación de otro programa destinado a:

- Apoyar la capacitación y la consolidación institucional de la guardia costera libia;
- Contribuir al establecimiento del Centro de Coordinación de Salvamento Marítimo;
- Fomentar el desarrollo de la gestión integrada de fronteras en el sur de Libia.

Por otra parte, la UE, a través de la Operación “Sophia”, imparte formación a los guardacostas libios cuyo objetivo es mejorar la seguridad en las aguas territoriales libias y salvar vidas en el mar. Con esta formación se aumentará la capacidad de las tripulaciones participantes para impedir el tráfico de migrantes y la trata de seres humanos en Libia, así como realizar actividades de búsqueda y salvamento.

IV. PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

1. Origen del Pacto Mundial para la Migración: la *Declaración de Nueva York para los Migrantes y Refugiados*

En septiembre del año 2016, la AG de las NN.UU. convocó una reunión a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno en lo que sería una oportunidad única⁶¹ para analizar

⁶¹ <https://refugeesmigrants.un.org/es/summit-refugees-and-migrants>

los grandes movimientos de refugiados y migrantes. El objetivo era reforzar la protección de refugiados y migrantes y elaborar un plan detallado que permitiera formular una mejor respuesta internacional a los masivos desplazamientos. En dicha reunión se manifestó la voluntad política de los líderes mundiales de salvar vidas, proteger los derechos de los refugiados y migrantes y compartir la responsabilidad a escala mundial.

Como resultado de la Cumbre, el 19 de septiembre de ese año, la AG de las Naciones Unidas (NN.UU.) adoptó en su Resolución 71/1 una serie de compromisos basados en la solidaridad y la cooperación destinados a mejorar la protección de migrantes y refugiados y hacer frente a los futuros retos. Estos compromisos fueron recogidos en un documento conocido como la *Declaración de Nueva York para los Migrantes y Refugiados*⁶².

La *Declaración de Nueva York* comprende un conjunto de compromisos que se aplican por igual a refugiados y migrantes, entre los que se incluyen, entre otros, los referidos a salvar vidas, abordar necesidades específicas, luchar contra el racismo, la xenofobia y la trata de personas, y, por otro lado, una serie de compromisos específicos para los migrantes. En relación con estos últimos, los Estados se comprometen, entre otros aspectos, a analizar los factores que provocan o agravan los grandes desplazamientos, responder a ellos, incluso en los países de origen, y asegurar que la migración sea una opción y no una necesidad; reducir los costes de la migración laboral y promover prácticas de contratación éticas entre los países de origen y destino; y ayudar, según las necesidades, a los migrantes de países que atraviesan conflictos o desastres naturales.

Más allá de concretar una serie de compromisos que la Asamblea General aprobó para que los Estados aplicaran a unos (migrantes) y otros (refugiados), interesa destacar el compromiso que adquirió Naciones Unidas para iniciar un proceso de negociaciones de carácter intergubernamental que concluyera con la adopción de un Pacto Mundial. Después vendrían nuevas resoluciones de la Asamblea General (71/280 y 72/244), en las que se fue perfilando el método de trabajo que ordenaría el citado proceso de negociaciones internacionales, así como el lugar en el que se adoptaría el documento final.

Para alcanzar dichos compromisos, la *Declaración de Nueva York* también contiene planes concretos sobre la forma de consolidarlos. En su Anexo II, se fija el inicio de un proceso de negociación para adoptar un pacto mundial para la migración segura,

⁶² La *Declaración de Nueva York* puede consultarse en undocs.org/es/A/71/L.1

ordenada y regular en el cual se establecerían una serie de principios, compromisos y entendimientos sobre la migración internacional en todas sus dimensiones, comprometiéndose los Estados miembros de la ONU a aprobar el referido pacto en 2018.

2. Negociaciones

Siguiendo el mandato establecido en la *Declaración de Nueva York*, los Estados miembros de la ONU acordaron en sesión de la AG un proceso y un cronograma para la preparación del Pacto Mundial para la Migración. Las modalidades de negociación adoptadas se recogieron en la Resolución 71/280 de la AG de la ONU, la cual acotaba el objeto de la conferencia intergubernamental en la que se aprobaría el Pacto, señalando, en relación con el pacto mundial sobre los refugiados, que “los dos procesos son separados, distintos e independientes”. El proceso preparatorio conducente a la aprobación del pacto se debía articular en tres fases⁶³:

Fase iniciatoria (Fase I): esta primera fase, desarrollada entre abril y noviembre de 2017, tenía por objeto la recopilación de información importante y recomendaciones concretas que debían regir el desarrollo del Pacto Mundial sobre la Migración. A tal efecto, se procedió a dividir el trabajo preparatorio en consultas regionales, sesiones temáticas informales y reuniones con los principales actores en la materia.

El propósito de las reuniones temáticas, celebradas en las sedes de la ONU de Nueva York, Ginebra y Viena, era de recabar aportaciones sustantivas y recomendaciones concretas para la elaboración del Pacto Mundial especificadas en el párrafo 8 del anexo II de la Declaración de Nueva York:

a) En la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra se tratarían:

i) Los derechos humanos de todos los migrantes, la inclusión social, la cohesión y todas las formas de discriminación, incluidos el racismo, la xenofobia y la intolerancia;

ii) La migración irregular y por vías regulares, incluido el trabajo decente, la movilidad laboral, el reconocimiento de las aptitudes y cualificaciones y otras medidas pertinentes;

⁶³ Párrafo 14 de la Resolución 71/280.

iii) La cooperación internacional y la gobernanza de la migración en todas sus dimensiones, como en las fronteras, en tránsito, la entrada, el retorno, la readmisión, la integración y la reintegración.

b) En la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York:

i) Las contribuciones de los migrantes y las diásporas a todas las dimensiones del desarrollo sostenible, incluidas las remesas y la transferibilidad de las prestaciones ganadas;

ii) La respuesta a los factores que impulsan la migración, incluidos los efectos adversos del cambio climático, los desastres naturales y las crisis creadas por el ser humano, mediante la protección y la asistencia, el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, y la prevención y resolución de conflictos;

c) En la Oficina de las Naciones Unidas en Viena: el tráfico de migrantes, la trata de personas y las formas contemporáneas de la esclavitud, en particular la identificación, protección y asistencia apropiadas a los migrantes y las víctimas de la trata;

Toda esta información se completó con cinco consultas regionales de la ONU que se realizaron con el fin de examinar los aspectos temáticos señalados a nivel regional (África, América Latina y el Caribe, Asia Occidental, y Asia y el Pacífico).

La resolución reitera la importancia de la participación efectiva de todos los interesados pertinentes, entre ellos la sociedad civil, el sector privado, las instituciones académicas, los parlamentos, las comunidades de la diáspora y las organizaciones de migrantes participen efectivamente en la conferencia intergubernamental y su proceso preparatorio. A tal efecto, se llevaron a cabo una serie de audiencias de múltiples audiencias interesadas y consultas regionales de la sociedad civil con el apoyo de la OIM.

Durante esa fase de consulta, los Estados miembros de las NN.UU. pudieron aportar y proporcionar sus aportes y compartir puntos de vista sobre el desarrollo de un pacto mundial para que sea seguro, ordenado y regular. Asimismo, en el párrafo 20 de la resolución se invita a los Estados a que *“tengan también en cuenta sus perspectivas respecto a la compleja relación que existe entre la migración y el desarrollo sostenible, así como entre la migración y todos los derechos humanos, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, las necesidades de los migrantes en situaciones vulnerables y las perspectivas de los niños y los jóvenes migrantes, en*

particular los niños migrantes no acompañados, a fin de promover una comprensión amplia de la cooperación internacional y la gobernanza de la migración en todas sus dimensiones”.

Fase de evaluación (Fase II): siguiendo el cronograma previsto, esta fase abarcó el periodo entre noviembre de 2017 y enero de 2018. En suma, la fase II consistió, en primer lugar, en un análisis de las consultas realizadas durante la Fase I. Los resultados de cada evento se compartieron con los EM para su consideración en una reunión preparatoria de evaluación, preparada y presidida por los cofacilitadores y que tuvo lugar en Puerto Vallarta (México) en diciembre de 2017.

Los resultados de esta reunión se recogieron en un resumen de la Presidencia. Los dos objetivos principales de la reunión fueron: 1) examinar y condensar la abundante información reunida en la Fase I; y 2) realizar un análisis completo para planificar el proceso siguiente: las negociaciones intergubernamentales en el primer semestre de 2018. Después de la evaluación, el Secretario General de la ONU formuló recomendaciones concretas en su informe titulado “*Conseguir que la migración funcione para todos*”⁶⁴. El citado informe se aportó como borrador preliminar del pacto mundial para la migración y las negociaciones intergubernamentales conexas.

Fase de negociaciones intergubernamentales (Fase III). Como resultado de las negociaciones intergubernamentales, el Proyecto de documento final del Pacto Mundial para la Migración se aprobó en Marrakech. El 19 de diciembre de 2018, con 152 votos a favor, cinco en contra y doce abstenciones, la AG de las NN.UU. ratificó el “Pacto Mundial para la Migración”⁶⁵. El Pacto Mundial para la Migración es la expresión más clara del compromiso adquirido por los Estados de profundizar en la cooperación internacional sobre migración, respetando, en todo caso, la capacidad de los Estados para definir sus propias políticas migratorias. Si se mejora la gobernanza de la migración – rasgo distintivo de nuestro tiempo globalizado – podrán optimizarse los resultados positivos que este fenómeno provoca. Hacerlo exige un enfoque integral en el que, como señala el Pacto, el compromiso con el respeto, la protección y el cumplimiento con los

⁶⁴ Informe del Secretario General, “Conseguir que la migración funcione para todos”, Documento A/72/643 de 12 de diciembre de 2017: <https://undocs.org/es/A/72/643>

⁶⁵ Resolución A/RES/73/195.

derechos humanos de todas las personas migrantes sea compatible con la promoción de la seguridad y la prosperidad de todos los países⁶⁶.

3. La complementariedad del Pacto Mundial con la Agenda 2030

La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, en adelante) son el resultado de un proceso de negociación que se inició tras la Conferencia de Río+20⁶⁷ y que involucró a los 193 Estados miembros de la ONU junto con la participación sin de la sociedad civil y otras partes interesadas.

Tras de más de un año de negociaciones, el Grupo de Trabajo Abierto presentó su recomendación para los 17 ODS. A principio de agosto de 2015, los 193 Estados miembros de la ONU llegaron a un consenso sobre el texto central de este acuerdo histórico, denominado “*Transformar nuestro Mundo: la Agenda de Desarrollo Sostenible de 2030*”. Finalmente, el documento fue adoptado formalmente por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de Naciones Unidas en la Cumbre del Desarrollo celebrada en la ciudad de Nueva York el 25 de septiembre de 2015. La Agenda representa el compromiso internacional para hacer frente a los retos sociales, económicos y medioambientales de la globalización, poniendo en el centro a las personas, el planeta, la prosperidad y la paz, bajo el lema “no dejar a nadie atrás”⁶⁸.

La Agenda contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, en adelante) y 169 metas con los que se pretende retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y conseguir lo que estos no lograron⁶⁹. Por primera vez, la migración pasa a formar parte, de manera transversal, del ámbito principal de políticas de desarrollo mundial. Dentro de los ODS, podemos encontrar referencias a la migración y/o el desplazamiento en once puntos; defendiendo así el principio básico de “no dejar a nadie atrás”. La principal referencia que se hace a la migración se establece en la meta 10.7. Entre todas las metas, la meta 10.7⁷⁰ de los ODS es el elemento central de la migración en la Agenda 2030, y cuya finalidad es: “*Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares*

⁶⁶ Urrea Corres, M., “Migraciones y gobernanza global...”, *op.cit.*, p. 67.

⁶⁷ Se trata de un encuentro de Alto Nivel que reunió a Jefes de Estado y de gobierno con el objetivo de lograr un compromiso político para el desarrollo sostenible.

⁶⁸ Preámbulo.

⁶⁹ La Agenda para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), adoptada en Nueva York en septiembre de 2015, es un “*plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad*”, que integra 17 Objetivos de Desarrollo sostenible y 169 metas que conjugan sus dimensiones económica, ambiental y social.

⁷⁰ El ODS 10 promueve reducir la desigualdad causada por motivos como el sexo, edad, discapacidad, raza, etnia o religión, así como también busca mejorar la regulación y el control de los mercados financieros y las instituciones.

y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”.

La Agenda 2030 plantea que, dado que mientras exista la desigualdad, las personas buscarán en la movilidad estrategias para mejorar, a nivel global no puede negarse esta realidad sino gobernarse. Quizás sea esta la meta más destacada en relación con la migración para lograr los ODS: diseñar regímenes de movilidad de dimensiones planetarias que coordinen esfuerzos locales, regionales y nacionales para “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (meta 10.7).

Entre otros objetivos dentro de los ODS relacionados con la migración se encuentran: la erradicación del trabajo forzoso y la trata de personas (entre otras, meta 8.7); garantizar un entorno de trabajo seguro incluido para los trabajadores migrantes (meta 8.8); o la reducción del coste de transacción de las remesas de los migrantes (meta 10.10.c). Todo ello, en definitiva, ha contribuido a impulsar la adopción de políticas migratorias para promover la migración digna, ordenada y segura en beneficio de todos.

En este contexto, la entonces Presidenta de la AG de la ONU, María Fernanda Espinosa, aseveró⁷¹ que los beneficios de la migración son mayores que los desafíos, señalando el 85% de lo que ganan los trabajadores migrantes se queda en los países de destino, con lo cual también contribuyen al crecimiento, a la creación de empleos y a la distribución de servicios de los países de destino. Y concluyó afirmando que cumplir con los ODS será la mejor herramienta para prevenir una migración desordenada.

No obstante, la Agenda 2030 no parte de la consideración de un derecho humano a migrar, sino de la capacidad de los Estados de legislar de forma coordinada con otros Estados, organizaciones internacionales y actores sociales para generar un buen gobierno de los fenómenos migratorios. Tanto la Agenda 2030 como el Pacto Mundial reconocen que la condición de irregularidad está en la base de su vulnerabilidad y de la imposibilidad de disfrutar de sus derechos como personas, trabajadores y ciudadanos. Por ello, sugiere

⁷¹ Noticias ONU. “*Incluir a los migrantes es imprescindible para lograr el desarrollo sostenible*”: Véase <https://news.un.org/es/story/2019/02/1451942>.

la necesidad de crear “caminos a la regularidad”, pero no partiendo de sus derechos sino de la necesidad de orden, seguridad y legalidad⁷².

4. El Pacto Mundial para la Migración: Objetivos, principios y acciones

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular es el primer acuerdo global negociado bajo el patrocinio de NN.UU. para cooperar entre países, aprovechar los beneficios de la migración y proteger a los inmigrantes indocumentados, incluida la mitigación de los factores que llevan a las personas a abandonar sus países de origen.

Como ya se ha reiterado, la migración es una realidad mundial a la que ningún Estado puede hacer frente por sí solo. En efecto, el Pacto Mundial sobre Migración quiere impulsar la cooperación internacional, basada en el principio de pleno respeto de la soberanía nacional, lo que determina que el Pacto no es jurídicamente vinculante y, por tanto, no crea obligaciones jurídicas en virtud del Derecho nacional o internacional para los Estados participantes.

Por lo tanto, se trata de un instrumento *soft law*⁷³, sin valor jurídico vinculante⁷⁴, pero que es poderosísimo políticamente⁷⁵. Ello, en definitiva, implica la reafirmación de la soberanía de los Estados para establecer sus políticas nacionales migratorias, pero, a su vez, conciliando ello con el compromiso de los mismos de prevenir los daños que sufren las personas migrantes, a través de la cooperación internacional para gestionar los flujos migratorios.

⁷² GMDAC, OIM (2018), *Global Migration Indicators*, International Organization for Migration. Véase Suárez-Navaz, L., “El Buen Gobierno de las migraciones y la movilidad de las mujeres. La Agenda 2030 desde la investigación-acción en frontera Sur”, en Alfaro Amieiro, M. Arias Careaga, S., y Gamba Romero (eds.), *Agenda 2030. Claves para la transformación sostenible*, Madrid, 2019, pp. 257-278.

⁷³ El recurso al *soft law*, así como a otros instrumentos no obligatorios, es frecuente cuando el consenso difícilmente puede alcanzarse, sobre todo en aquellos procesos de negociación en los que se prevé una limitación de la soberanía, y el consentimiento se presta condicionado a la previsión de un amplio margen de discrecionalidad del Estado para preservar el interés nacional. Véase Fajardo Del Castillo, T.: “El Pacto Mundial por una Migración Segura, Ordenada y Regular. Un instrumento de *soft law* para una gestión de la migración que respete los Derechos Humanos”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. (2019), pp. 11 y ss. Sobre el mismo puede verse Guild, E., “The UN’s Search for a Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration”, *German Law Journal*, 2017, vol .18, núm. 7, pp. 1779-1796.

⁷⁴ Ciertamente no se trata de un tratado internacional porque no crea obligaciones a las partes, pero, como se ha expuesto, las líneas que debían seguir las negociaciones, así como su adopción, han estado establecidas en todo momento en las Resoluciones de la AG.

⁷⁵ Noticias ONU: *Un pacto mundial por los derechos de los migrantes*. Véase en <https://news.un.org/es/story/2018/07/1437842>.

En lo que se refiere al alcance de este tipo de instrumentos no obligatorios cabe destacar, por un lado, que si bien no se establecen consecuencias derivadas de su incumplimiento, se crea la base para la futura adopción de textos con carácter normativo; por otro, sirve para apoyar las normas preexistentes a través de una interpretación *secundum legem* o *praeter legem* con la que fijar el alcance de las normas convencionales y consuetudinarias⁷⁶. En efecto, como ha sido señalado por Gatti: “*But the absence of binding effects does not necessarily imply that an international instrument is irrelevant. Non-binding instruments can be used as an aid to the interpretation of other pieces of law. For instance, the EU has entered into a non-binding arrangement with Afghanistan, which has the same function and effects as a typical readmission agreement – meaning the “readmission” by Afghanistan of migrants returned from the EU (about 360 persons between 2016 and 2019)*”⁷⁷.

En el caso del Pacto Mundial para la Migración, la autoridad del citado instrumento pudiera estar ligada, como el propio Pacto señala, “a su carácter consensuado, su credibilidad, su titularidad colectiva, y el hecho de que su aplicación, seguimiento y examen sean conjuntos”.

El *Pacto Mundial* se articula en torno a diez principios rectores y aspira a la consecución de 23 objetivos concretos como puntos de referencia para los Estados a la hora de aplicar sus políticas migratorias, cada uno de los cuales incorpora un compromiso y una batería de acciones cuya aplicación exigirá, a tenor de lo establecido en el propio documento, “realizar esfuerzos concertados a nivel mundial, regional, nacional y local, incluida la coherencia con el sistema de las Naciones Unidas”.

Los *principios* rectores del Pacto vienen descritos al comienzo del documento, en su preámbulo, y en el apartado *Visión y principios rectores*. En el *preámbulo* se hace una remisión a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros pactos y convenios en materia de derechos humanos. Asimismo, incorpora los principios derivados de los compromisos adquiridos en la *Declaración de Nueva York de 2016* y de la Agenda 2030 para el

⁷⁶ Fajardo del Castillo, T., “El Pacto Mundial por una Migración Segura...”, *op. cit.*, p. 13.

⁷⁷ Gatti, M., “EU State’s Exit from the Global Compact on Migration: A Breach of Loyalty”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 1-7, pp. 2-3. En efecto, en el ámbito internacional no son pocas las experiencias que demuestran la capacidad de un instrumento no vinculante para provocar efectos transformadores en las políticas de los Estados. La Declaración Universal de Derechos Humanos es un buen ejemplo de ello.

Desarrollo Sostenible. Además, a todos estos principios hay que sumar los principios emergentes derivados del *soft law* adoptado en las últimas dos décadas en materia migratoria⁷⁸.

En el apartado *Visión y principios rectores* se recogen diez principios “*transversales e independientes*”⁷⁹, los cuales sirven para interpretar el propio Pacto e informan la gestión migratoria para así establecer soluciones y reparto de responsabilidades a escala mundial, todo ello sobre la base de la cooperación internacional. Estos principios rectores son los siguientes:

a) *Centrarse en las personas*: se trata del principio rector del Pacto.

b) *Cooperación internacional*: Este principio implica, por una parte, la no obligatoriedad del Pacto para los Estados; y, por otra, que para abordar el fenómeno migratorio es necesaria esa cooperación.

c) *Soberanía nacional*: el Pacto se basa en el principio de pleno respeto de la soberanía nacional. Así, establece que “*El Pacto Mundial reafirma que los Estados tienen el derecho soberano a determinar su propia política migratoria y la prerrogativa de regular la migración dentro de su jurisdicción, de conformidad con el derecho internacional*”. Por tanto, el Pacto Mundial no implica ninguna transferencia o restricción de las competencias o de la capacidad de los Estados para regular sus políticas migratorias⁸⁰.

d) *Estado de derecho y garantías procesales*: se reconoce “*que el respeto del estado de derecho, las garantías procesales y el acceso a la justicia son fundamentales para todos los aspectos de la gobernanza migratoria. Esto significa que el Estado y las instituciones y entidades públicas y privadas, así como las propias personas, están sujetas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, y son compatibles con el derecho internacional*”.

e) *Desarrollo sostenible*: se manifiesta expresamente el alineamiento del Pacto con los ODS establecidos en la Agenda 2030.

⁷⁸ *Ibíd.*, p. 18.

⁷⁹ Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, párrafo 15, p.5.

⁸⁰ En efecto, el Pacto deja claro que: “Dentro de su jurisdicción soberana, los Estados podrán distinguir entre el estatus migratorio regular e irregular, incluso al decidir con qué medidas legislativas y normativas aplicarán el Pacto Mundial, teniendo en cuenta sus diferentes realidades, políticas y prioridades, y los requisitos para entrar, residir y trabajar en el país, de conformidad con el derecho internacional”.

f) Derechos humanos: el Pacto se centra en las personas, por tanto, se remite a todos los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Los derechos humanos como límite al establecimiento y aplicación de las políticas migratorias nacionales.

g) Perspectiva de género: El Pacto Mundial garantiza que se respeten los derechos humanos de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños en todas las etapas de la migración, que se comprendan y satisfagan adecuadamente sus necesidades específicas, y que se los empodere como agentes de cambio.

h) Perspectiva infantil: los menores son los más vulnerables, pues estos se enfrentan a mayores dificultades y la escasez de datos pone en peligro sus vidas⁸¹. El Pacto prima el interés superior del niño en todo momento.

i) Enfoque pangubernamental: el fenómeno migratorio no puede ser abordado por los Estados por sí solos.

j) Enfoque pansocial: promueve la participación de todos los sectores sociales implicados en los movimientos migratorios de los que se ocupa el Pacto Mundial.

De los diez principios rectores es pertinente destacar, atendiendo a nuestro análisis, dos de ellos: el relativo a la cooperación internacional y el que expresa el respeto a la soberanía de los Estados. Ambos principios representan las pulsiones que conviven en los Estados ante cualquier compromiso internacional en la materia que nos ocupa: de una parte, la preservación de su espacio de soberanía para configurar la política migratoria que resulte pertinente, sin más límite que el que le imponga el Derecho internacional; de otra, la imprescindible cooperación que permita coordinar las respuestas que demandan problemas transnacionales y que, necesariamente, escapan a la lógica de una respuesta estrictamente estatal. En este punto resulta interesante recordar la importancia que el texto presta a la colaboración que debe existir entre distintos agentes (migrantes, diáspora, comunidades locales, sociedad civil, sector privado, poderes públicos, organizaciones sociales y medios de comunicación, entre otros), elevando dicha colaboración a la condición de principio inspirador del Pacto.

⁸¹ Noticias ONU: *La falta de datos estadísticos fiables pone en peligro la vida de los niños migrantes y refugiados*: <https://news.un.org/es/story/2018/02/1427211>

Como se ha dicho, el Pacto Mundial sobre Migración se estructura en torno a 23 grandes objetivos. A través de ellos, el Pacto establece un primer marco de cooperación mundial que pretende “*facilitar una migración segura, ordenada y regular*”. Aunque el propio Pacto no define estos conceptos, entendemos que ello supone promover un espacio internacional de gobernanza de las migraciones, situando la gestión de la migración en el centro de la agenda global. Estos 23 objetivos son los siguientes:

1. Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica
2. Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen
3. Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración
4. Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada
5. Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular
6. Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente⁸²
7. Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración
8. Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos
9. Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes
10. Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional
11. Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada
12. Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación
13. Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas
14. Mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio
15. Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos
16. Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social
17. Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración

⁸² A este respecto, la OIT ha tenido escaso protagonismo.

18. Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias

19. Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países

20. Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes

21. Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible

22. Establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas

23. Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular

Los objetivos descritos, en perfecto alineamiento con los ODS, están impregnados de la voluntad de los Estados participantes en el Pacto de maximizar los efectos positivos que una migración segura, ordenada y regular puedan ofrecer. Como se puede observar, entre esas metas, hay algunas genéricas tales como la cooperación para abordar las causas que propician la migración o la mejora de las vías de migración legal; y otros compromisos, más concretos, como las medidas contra la trata y el tráfico de personas; usar la detención de migrantes solo como última opción; la garantía de un regreso “seguro y digno” a los inmigrantes deportados; o proteger a los menores no acompañados y separados en todas las etapas de la migración.

A estos 23 objetivos se le han aplicado diversas clasificaciones atendiendo a distintos criterios como en razón de los desafíos que presentan o una clasificación que entronca directamente con la naturaleza de *soft law* del Pacto Mundial para la Migración⁸³, siendo esta última clasificación, en mi opinión, la más acertada, pues permite interpretar el contenido y alcance del Pacto sobre lo que debe ser la gobernanza migratoria mundial, así como las posibilidades que ofrece para la futura adopción de textos con carácter normativo.

Conforme a la naturaleza jurídica del Pacto (*soft law*), las previsiones para su cumplimiento también carecen de mecanismos efectivos de control del cumplimiento. Para ello se crea, dentro del sistema de las Naciones Unidas, la red sobre las migraciones de las Naciones Unidas se encargará del proceso de seguimiento y control, que consiste en compartir experiencias, ayudar a los Estados miembros a subsanar deficiencias y

⁸³ Fajardo del Castillo, T., *op. cit.*, p. 24.

buscar soluciones a un problema mundial. El protagonismo recae en la OIM, que actuará como coordinadora y secretaria de la red. En efecto, la OIM tiene entre sus objetivos encarar los retos que plantea la migración a nivel operativo, fomentando la comprensión de las cuestiones migratorias y alentando el desarrollo socioeconómico a través de la migración. Para velar por el respeto de los Derechos Humanos y el bienestar de las personas migrantes, la OIM coopera con los diferentes actores del panorama internacional, incluyendo entes locales⁸⁴, en donde en ocasiones se sienten más intensamente las causas y efectos de la migración. El reconocimiento de la importancia de las actuaciones de las instituciones locales y regionales en relación con la integración de la migración queda reflejado en diversas iniciativas de las Naciones Unidas⁸⁵. Asimismo, el Pacto se aplicará en cooperación y asociación con las sociedades civiles y demás organizaciones de migrantes⁸⁶.

En cuanto al seguimiento del Pacto, dicho instrumento prevé un novedoso sistema, similar al que prevén numerosos instrumentos medioambientales: el “*Foro de Examen de la Migración Internacional*”. Los Estados miembros de NN.UU. debatirán y compartirán los progresos alcanzados a través de un sistema de cumbres que se celebrarán cada cuatro años para evaluar los resultados alcanzados. Ello se realizará en el Foro de Examen de la Migración Internacional, que se celebrará cada cuatro años a partir de 2022, año en el que tendrá lugar la primera reunión.

En este sentido, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 54 del Pacto Mundial, se solicitará a la Presidencia de la AG que inicie y concluya en 2019 consultas intergubernamentales abiertas, transparentes e inclusivas para establecer las modalidades y aspectos concretos de la organización del “*Foro de Examen de la Migración*”

⁸⁴ Un ejemplo reciente de esta cooperación es el *Acuerdo internacional administrativo entre el Ayuntamiento de Madrid (Reino de España) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para la financiación relativa al proyecto «Gobernanza Migratoria Compartida (GMC): España y Marruecos» año 2019, hecho en Madrid el 30 de octubre de 2019: BOE nº 1, 1.01.2020*. El objeto del Acuerdo es la financiación del proyecto “*Gobernanza migratoria compartida: España y Marruecos*” («el Proyecto») a través de la concesión de una subvención directa a la OIM, de conformidad con las condiciones establecidas en el presente Acuerdo y en su anexo. El Proyecto busca mejorar y fortalecer las capacidades de las autoridades locales en la gestión de la integración de las personas inmigrantes en su realidad diaria. Todo ello, enmarcado en el contexto de la Agenda 2030, y la localización y alcance de los ODS y en el Plan Estratégico de Subvenciones de la Coordinación General de la Alcaldía, en concreto, representa la actuación 4 dirigida a “posicionar Madrid como ciudad solidaria, de paz y contra las violencias”.

⁸⁵ Una de ellas es la Iniciativa Conjunta de Migración y Desarrollo de la ONU (ICMD), diseñada durante 2017, dentro de la cual está, de la mano de otras agencias, la OIM.

⁸⁶ En este contexto, la UE apoya la idea de otorgar a la OIM un papel de liderazgo en la gestión de los movimientos migratorios dentro del sistema de las Naciones Unidas, también para garantizar la coherencia entre los diversos procesos regionales y mundiales que han surgido en los últimos años.

Internacional” y determinar la manera en que los exámenes regionales y otros procesos pertinentes contribuirán a las deliberaciones del Foro, como medio para seguir aumentando la eficacia y coherencia general de las actividades de seguimiento y examen indicadas en el Pacto Mundial.

5. Implementación del Pacto en la Unión Europea

a) La posición de la UE en las negociaciones del Pacto Mundial

El *Pacto Mundial* reconoce plenamente la importancia de la *dimensión regional* para la migración internacional. En efecto, el aumento de las migraciones intrarregionales, particularmente entre países vecinos, impone la necesidad de visibilizar la contribución positiva que tienen las migraciones para las sociedades de origen y destino. Tanto la UE como sus Estados miembros participaron desde el inicio en las negociaciones sobre el Pacto Mundial, reflejando en gran medida los objetivos europeos. Desde un punto de vista institucional, la Comisión y el Consejo participaron, así como el Parlamento con la resolución de 18 de abril de 2018⁸⁷, que representa la contribución de esta institución más allá de las obligaciones derivadas de los Tratados.

Además, la UE tiene el estatuto de observadora⁸⁸ en la AG de la ONU y, en tal calidad, también participó en la Conferencia Intergubernamental celebrada en Marrakech instando a la AG la aprobación del Pacto. El Pacto Mundial para la Migración no es jurídicamente vinculante ni implica ninguna transferencia o restricción de las competencias en materia de inmigración de los Estados, por lo que el reparto de competencias entre la UE y sus Estados miembros no resulta alterado. De igual manera, al tratarse de un marco de cooperación internacional, respaldará el trabajo actual de la UE con terceros países y organizaciones internacionales.

⁸⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de abril de 2018, *sobre los avances con respecto al Pacto Mundial de las Naciones Unidas para una migración segura, ordenada y regular y al Pacto Mundial de las Naciones Unidas sobre los refugiados* (2018/2642(RSP)) donde, en particular en el párrafo 29, el Parlamento Europeo insiste en la importancia de este Pacto, invitando a “la Unión que dé muestras de liderazgo en este proceso y que condene a otros países que abandonen las negociaciones o que consigan diluir el contenido del Pacto final; pide que la Unión esté a la altura de su responsabilidad como actor mundial y se esfuerce por garantizar el éxito de las negociaciones; e insiste en la “necesidad de que los Estados miembros de la Unión den muestras de unidad y hablen con una sola voz en favor de un régimen internacional para la gestión de la migración basado en los derechos humanos”.

⁸⁸ Ello viene a significar que la UE participa en los debates, pero no toma parte en las votaciones, solo los Estados miembros.

b) Implementación del Pacto en la UE

El contenido del Pacto desarrolla plenamente los principios y valores de la UE. En este sentido, el artículo 2 del TUE recoge que: “*La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres*”.

Asimismo, el *Pacto Mundial* tiene la ambición de identificar objetivos compartidos para gestionar el fenómeno de la migración de una manera "segura, ordenada y regular" y surge a partir de la conciencia de la naturaleza global del fenómeno de la migración y, del hecho de que las soluciones gubernamentales solo pueden identificarse de acuerdo con el respeto del principio de solidaridad y la justa distribución de responsabilidades, según lo establecido en el art. 80 TFUE⁸⁹.

La Comisión Europea presentó en marzo de 2018 una propuesta de Decisión⁹⁰ al Consejo para la aprobación del Pacto, entendiendo que el mismo encajaba con los objetivos y progresos de la UE en materia de asilo e inmigración. Además, en dicha propuesta de Decisión, la Comisión recuerda que el Pacto no crea ninguna obligación jurídica nacional o internacional. En este sentido, cabe destacar que la gran mayoría de los objetivos establecidos en el Pacto ya tienen una plasmación en el Derecho de la Unión:

- El objetivo 1 establece “*Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica*”: Eurostat⁹¹ se encarga de publicar estadísticas e indicadores de alta calidad a escala europea que permitan hacer comparaciones entre países y regiones;
- El 2 establece “*Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen*”: ello enlaza con los objetivos que se pretenden alcanzar con el FFUE;

⁸⁹ Según el art. 80.1 TFUE: "Las políticas de la Unión a las que se hace referencia en este capítulo y su implementación se rigen por el principio de solidaridad y el reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, incluido el financiero".

⁹⁰ Esta propuesta fue autorizada por el Consejo: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-167-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

⁹¹ Oficina Estadística de la UE: <https://ec.europa.eu/eurostat>.

- El 4 establece “*Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada*”: el artículo 79.2 del TFUE prevé que se establezcan instrumentos sobre “las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar”;
- El 7 establece “*Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración*”: en definitiva, es uno de los objetivos de la política común de inmigración y asilo de la Unión, así como conecta con los principios del artículo 2 del TUE;
- El 10 establece “*Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional*”: a este respecto se puso en marcha en Europol el Centro Europeo de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y se han desarrollado operaciones como la EUNAVFOR MED “Sophia”;
- El 11 establece “*Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada*”: uno de los objetivos principales de la Unión recogido en el artículo 67 del TFUE;
- El 12 establece “*Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación*”: uno de los varios ámbitos de responsabilidad de FRONTEX;
- El 13 establece “*Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas*”: la Directiva de Retorno señala que los Estados miembros podrán mantener internados a los nacionales de terceros países que sean objeto de procedimientos de retorno, cuando concurren una serie de circunstancias y rodeado de garantías (artículo 15 de la Directiva);
- El 21 establece “*Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible*”: como la Iniciativa Conjunta UE-OIM;
- El 23 establece es “*Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular*”: uno de los elementos de los que consta la política europea de inmigración y asilo, tal y como se puso de manifiesto en Tampere.

c) Repercusiones políticas del Pacto Mundial en los Estados miembros de la Unión

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular no ha sido aceptado por todos los Estados miembros de la UE. El Pacto fue aprobado por la AG de la ONU el 19 de diciembre por 152 votos a favor, cinco en contra y 12 abstenciones. Entre los cinco Estados que votaron en contra, se encuentran tres países de la UE que son Hungría, Polonia y República Checa (al lado de Estados Unidos e Israel). Otros cinco países de la Unión se abstuvieron: Austria, Italia, Bulgaria, Letonia y Rumanía. Eslovaquia no votó.

De todos ellos, es preocupante la posición de algunos Estados miembros de la UE que han negado validez al Pacto alegando una pretendida injerencia en su soberanía. Difícilmente se puede dar por válida esta explicación si, como hemos señalado, la competencia en inmigración y el asilo es un ámbito que los Estados y la Unión ejercitan en régimen compartido.

En total, nueve de los 28 Estados de la UE no apoyaron el Pacto. En Bélgica, además, la aceptación del texto condujo a la dimisión de su Primer ministro y a la ruptura de coalición de gobierno. A pesar de que, como tantas veces se ha repetido, es un texto que no crea obligaciones jurídicas para los Estados, ha tenido una enorme repercusión entre los Estados miembros de la Unión. Ello evidencia, una vez más, el recelo de los Estados hacia el Pacto que algunos Gobiernos ven en el mismo una amenaza a su soberanía y que fomenta la inmigración⁹². Todo invita a pensar que la negativa a suscribir este Pacto obedece, por tanto, a razones diferentes a las expresadas que conectan, más bien, con la tendencia regresiva en términos democráticos que las instituciones europeas ya han constatado en el caso de Hungría y Polonia. Esta posición geopolítica europea podría tener consecuencias a nivel político internacional, si bien no parece haber una conciencia plena de los efectos que podría tener una posición de retaguardia en la implementación del Pacto. No obstante, la contribución de la UE centrada en la protección de las personas vulnerables, las víctimas de la trata de seres humanos, y de la violencia en el proceso migratorio, así como a las personas con discapacidad, debe ser acogida positivamente.

⁹² Por otro lado, la posición de la UE es deudora de la opción húngara de diferenciarse de la Unión: “Hungría no participará en el Pacto Mundial para la Migración”: <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/hungria-no-participara-en-el-pacto-mundial-para-la-migracion/10001-3694704>

V. CONCLUSIONES

En los últimos años se está asistiendo a un incremento espectacular de la movilidad internacional. Este fenómeno posee una diversidad de expresiones que han situado al tema de migración internacional en la agenda global, como así lo ilustra su inclusión transversal en los ODS.

En primer lugar, la libre circulación de personas, asociada al proceso globalizador e impulsada por el desarrollo de los sistemas de transporte y comunicaciones, aumenta la movilidad de la población mundial. La crisis migratoria acaecida en el territorio europeo en 2015 puso de manifiesto que las migraciones no se restringen al ámbito regional y alcanza regiones muy alejadas geográficamente de los países de origen de los desplazamientos.

Por otro lado, el fenómeno migratorio se asocia también a causas económicas y demográficas, agravadas por los conflictos armados y situaciones de inestabilidad interna, a lo que se suma los efectos sobre la población mundial del cambio climático (sequías, inundaciones), que está provocando ya grandes desplazamientos forzosos de personas, sobre todo en aquellos países con débiles estructuras políticas, económicas y sociales, y con altos niveles de corrupción.

Europa sigue siendo el principal destino para las migraciones, al ofrecer mayores posibilidades de desarrollo y de protección de los derechos de los migrantes. Asimismo, la inestabilidad del continente africano prevé que en los próximos años el fenómeno migratorio aumente su intensidad en el “espacio euromediterráneo”. Ahora bien, muchos de los desplazamientos forzosos de personas hacia regiones más prósperas lo hacen a través de peligrosas rutas que, como sucede con la ruta del “Mediterráneo Central”, se cobra la vida de muchas personas. Ello, además, fomenta la proliferación de redes de tráfico ilícito personas, lo cual hace peligrar aún más la vida de las personas⁹³. Por otra parte, las migraciones internacionales son un motor de desarrollo para los propios migrantes y sus familias, pero también para regiones como Europa, abocada al declive demográfico, pues según estudios realizados por la ONU los trabajadores migrantes destinan la mayor parte de sus remesas a los países de destino, contribuyendo así al

⁹³ “La gran mayoría de los migrantes de África en Europa volvería a intentar el viaje pese a los riesgos”: <https://news.un.org/es/story/2019/10/1464201>.

crecimiento y a la creación de empleos y servicios, así como al buen funcionamiento del sistema social.

En este sentido, el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* se presenta como la herramienta adecuada para realizar una gestión eficiente de los masivos flujos migratorios y fortalecer las contribuciones de los migrantes y la migración al desarrollo sostenible, mediante la cooperación internacional y poniendo en el centro a las personas, pues dadas las condiciones en las que muchas personas emprenden y recorren los caminos hacia otras regiones es más que necesaria la interlocución entre los Estados receptor y de origen (o tránsito) para contribuir a una migración segura. El Pacto Mundial debe ayudar a garantizar que los derechos humanos se respeten en todas las etapas de la migración y que se deben implementar por completo. Su propósito es fomentar la cooperación internacional sobre la migración entre todas las instancias pertinentes, reconociendo que ningún Estado puede abordar la migración en solitario, y respetar la soberanía de los Estados y sus obligaciones en virtud del derecho internacional⁹⁴. Todo ello con la pretensión de configurar un contexto de aproximación al fenómeno migratorio global desde el que los Estados podrán perfilar sus propias políticas migratorias. El Pacto no reconoce un derecho a migrar, ni supone una injerencia en las políticas migratorias de los Estados.

Con el Pacto, fruto del entendimiento sobre la gobernanza migratoria mundial, se han establecido las bases para conformar una estructura institucional basada en la cooperación institucional e interestatal, otorgando un papel muy relevante a la OIM.

No obstante, los intentos globales para consensuar una migración segura han encontrado la oposición de muchos países, entre ellos, algunos Estados miembros de la UE (Hungría y Polonia, destacadamente). La deriva nacionalista de ciertos Estados, como los Estados Unidos, cuyos dirigentes han cambiado la narrativa respecto a las causas positivas de la inmigración para el país, ha ocasionado un rechazo a la adopción del Pacto por concebir este instrumento como una amenaza a su soberanía para determinar su política migratoria, a pesar de que el mismo consagre el derecho soberano de los Estados a la adopción de sus propias políticas nacionales migratorias. Otro de los argumentos utilizados es que el Pacto establece un derecho a emigrar (“el efecto llamada”), cuando el

⁹⁴ A/CONF.231/3, punto 7, p. 3.

mismo no contiene ninguna expresión que promueva un “*derecho humano a emigrar*” (*ius migrandi*).

En conclusión, el Pacto Mundial para la Migración pretende fomentar la adopción de políticas públicas para establecer una migración segura, ordenada y regular desde una perspectiva humanitaria, salvaguardando los derechos más elementales de todo migrante, y ello de conformidad con el Derecho internacional, pero la negativa de algunos de los Estados miembros a dar validez al Pacto pone de manifiesto lo difícil que es encontrar el consenso en materia de inmigración en la Unión y, en definitiva, ello condicionará el futuro de la política europea común de inmigración.

El Pacto Mundial sí aspira, como dice su texto, a hacer que la migración funcione para todos. Si lo consigue será, sin duda, una gran aportación del multilateralismo a la gestión global de las migraciones.

VI. BIBLIOGRAFÍA

NOTICIAS

Noticia *Agencia EFE*: Hungría no participará en el Pacto Mundial para la Migración. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/hungria-no-participara-en-el-pacto-mundial-para-la-migracion/10001-3694704> (consultado en fecha 06/01/2020).

Noticia *Agencia EFE* “Hungría no participará en el Pacto Mundial para la Migración”: <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/hungria-no-participara-en-el-pacto-mundial-para-la-migracion/10001-3694704> (consultado en fecha 06/01/2020).

Diario *eldiario.es*: El cambio climático causa más migraciones que la guerra y los factores económicos. https://www.eldiario.es/sociedad/desplazados-cambio-climatico-refugiados-climaticos-ciencia_0_900110505.html (consultado en fecha 25/10/2019).

Diario *El País*: Turquía planea enviar tropas a Libia para apoyar al Gobierno de Trípoli
https://elpais.com/internacional/2019/12/26/actualidad/1577377638_060822.html
(consultado en fecha 02/02/2019).

Diario *El País*: Siria, la primera guerra mundial del siglo XXI
https://elpais.com/internacional/2019/03/15/actualidad/1552645578_964662.html
(consultado en fecha 07/01/2020).

Diario *El País* Migraciones internacionales contemporáneas: violencia y desigualdad global
https://elpais.com/elpais/2017/06/26/contrapuntos/1498443046_156794.html
(consultado en fecha 23/12/2019).

Noticia *El Periódico*: El Pacto Mundial para las Migraciones ve la luz entre polémica y con grandes desafíos por delante
<https://www.elperiodico.com/es/internacional/20181209/pacto-mundial-migraciones-marraquech-onu-7191576> (consultado en fecha 05/01/2020).

Europapress: EEUU mata a ocho presuntos miembros de Estado Islámico en un bombardeo en el sur de Libia. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-eeuu-mata-ocho-presuntos-miembros-estado-islamico-bombardeo-sur-libia-20190920171644.html> (consultado en fecha 01/01/2020).

Diario *La Vanguardia*: Enviado de la ONU condena ataques aéreos contra civiles en el oeste de Libia
<https://www.lavanguardia.com/internacional/20191229/472600764339/enviado-de-la-onu-condena-ataques-aereos-contra-civiles-en-el-oeste-de-libia.html> (consultado en fecha 01/01/2020).

Diario *La Vanguardia* El negocio de los refugiados: los traficantes ingresan más de 4.000 millones con el tráfico de personas a Europa
<https://www.lavanguardia.com/internacional/20160517/401853418643/negocio-refugiados-migrantes-europa-trafico.html> (consultado en fecha 05/01/2020).

Noticia: El colapso de Schengen, "una herida de muerte" en el proyecto europeo
<http://www.rtve.es/noticias/20160308/schengen-herida-muerte-proyecto-europeo/1315301.shtml> (consultado en fecha 05/01/2020).

INFORMACIÓN ORGANISMOS UNIÓN EUROPEA

Acuerdo UE-Turquía : <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (consultado en fecha 04/01/2020).

Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_es (consultado en fecha 02/01/2020).

AGENDA EUROPEA DE MIGRACIÓN https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_es.pdf (consultado en fecha 26/12/2019).

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre la protección y el refuerzo de Schengen <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0570&from=EN> (consultado en fecha 05/01/2020).

Declaración política de la Cumbre de la Valeta https://www.consilium.europa.eu/media/21841/political_decl_en.pdf (consultado en fecha 28/12/2019).

Declaración de Malta de los miembros del Consejo Europeo sobre los aspectos exteriores de la migración: abordar la ruta del Mediterráneo central. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/>. (consultado en fecha 28/12/2019).

DECISIÓN DEL CONSEJO por la que se autoriza a la Comisión a aprobar, en nombre de la Unión, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en el ámbito de la cooperación para el desarrollo <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-167-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF> (consultado en fecha 09/01/2020).

Documento “Restablecer Schengen – Hoja de ruta” https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_en.pdf (consultado en fecha 05/01/2020).

EU cooperation on migration in Libya <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eutf-noa-libya.pdf> (consultado en fecha 28/12/2019).

Funcionarios de enlace de inmigración: el Consejo adopta nuevas normas para mejorar la coordinación <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/14/immigration-liaison-officers-council-adopts-new-rules-to-improve-coordination/> (consultado en fecha 03/01/2020).

Guardia Europea de Fronteras y Costas: el Consejo adopta un Reglamento revisado <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/11/08/european-border-and-coast-guard-council-adopts-revised-regulation/> (consultado en fecha 03/01/2020).

Infografía: llegadas irregulares a Europa entre 2015 y 2018 <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/eastern-and-central-mediterranean-routes-09-2017/> (consultado en fecha 29/12/2019).

Infografía: llegadas irregulares a Europa desde 2008 <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/irregular-arrivals-since-2008/> (consultado en fecha 29/12/2019).

Informe Fran Q2 2016, (FRONTEX): <https://data.europa.eu/euodp/es/data/dataset/fran-q2-2016> (consultado en fecha 05/01/2020).

Informe sobre la lucha contra el tráfico de seres humanos en las relaciones exteriores de la UE https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0205_ES.html (consultado en fecha 05/01/2020).

La gestión de los flujos migratorios en la UE <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/managing-migration-flows/> (consultado en fecha 16/12/2019).

La crisis migratoria en Europa <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170629STO78631/la-crisis-migratoria-en-europa> (consultado en fecha 26/11/2019).

Joint press release of the United Nations, the African Union and the European Union https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_17_5029 (consultado en fecha 28/12/2019).

EUTF FOR AFRICA NORTH OF AFRICA WINDOW Improving migration management in the North of Africa región <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eutf-noa-reg.pdf> (consultado en fecha 26/12/2019).

Fondo Fiduciario de Emergencia para África: financiación https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trust-fund-financials_en (consultado en fecha 26/12/2019).

Fondo Fiduciario de Emergencia para África: funcionamiento https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/how-does-it-work_en (consultado en fecha 26/12/2019).

Fondo Fiduciario de Emergencia para África: estrategia https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/strategy_en (consultado en fecha 26/12/2019).

Un Fondo Fiduciario para África https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_factsheet_emergency_trust_fund_africa_es.pdf (consultado en fecha 26/12/2019).

Fondo Fiduciario de la UE para África: nuevas acciones en materia de migración en el norte de África para proteger a las personas vulnerables y fomentar la resiliencia de las comunidades de acogida https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_19_3461 (consultado en fecha 26/12/2019).

Oficina Estadística de la UE: <https://ec.europa.eu/eurostat> (consultado en fecha 08/01/2020).

Operación Themis (UE) <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks/> (consultado en fecha 06/01/2020).

Operación Poseidón <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks/> (consultado en fecha 06/01/2020).

Operación Sophia (UE) <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/> (consultado en fecha 26/12/2019).

Política de migración: el Consejo acuerda una posición parcial de negociación relativa a la Directiva sobre el Retorno <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/07/migration-policy-council-agrees-partial-negotiating-position-on-return-directive/> (consultado en fecha 03/01/2020).

Refuerzo de las fronteras exteriores de la UE <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/strengthening-external-borders/> (consultado en fecha 05/01/2020).

Un cambio profundo en la gestión de la migración y seguridad en las fronteras https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190306_managing-migration-factsheet-step-change-migration-management-border-security-timeline_es.pdf (consultado en fecha 25/12/2019).

OTROS DOCUMENTOS E INFORMACIONES

Acuerdo internacional administrativo entre el Ayuntamiento de Madrid (Reino de España) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para la financiación relativa al proyecto "Gobernanza Migratoria Compartida (GMC): España y Marruecos" año 2019, hecho en Madrid el 30 de octubre de 2019 https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-1 (consultado en fecha 08/01/2020).

(ACNUR) Preguntas frecuentes sobre los términos ‘refugiados’ y ‘migrantes’. ACNUR. España. Nota de 24 de marzo de 2016, <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/3/5b9007344/preguntas-frecuentes-sobre-los-terminos-refugiados-y-migrantes.html> (consultado en fecha 26/11/2019).

(ACNUR) ¿‘Refugiado’ o ‘Migrante’? ¿Cuál es el término correcto? ACNUR. España. Nota de 11 de julio de 2016. <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html> (consultado en fecha 26/11/2019).

(ACNUR) Datos básicos. <https://www.acnur.org/es-es/datos-basicos.html> (consultado en fecha 07/01/2020).

BAUTISTA CARTES, Juan. Libia: tres Gobiernos en desgobierno <https://elordenmundial.com/libia-conflicto-gobierno/> (consultado en fecha 27/12/2019).

DE CASTRO GARCÍA, Andrés. El modelo español de gestión fronteriza en el contexto de la Unión Europea. Éxitos e interrogantes. Documento de análisis IIEE 138/2014. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO138-2014_GestionFronteriza_AndresdeCastro.pdf (consultado en fecha 19/11/2019).

(DSN) Avances en la gestión de la crisis de los refugiados en Europa. Departamento de Seguridad Nacional <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/avances-gesti%C3%B3n-crisis-refugiados-europa> (consultado en fecha 27/12/2019).

DÍEZ DE AGUILAR HIDALGO, Irene. Migración hacia Europa por la ruta de Níger y Libia, 2000-2017. Documento Marco IIEE 01/2018, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2018/DIEEEM01-2018_Migraciones_Europa_Niger-Libia_IreneDiazdeAguilar.pdf (consultado en fecha 22/12/2019).

ECHEVERRÍA JESÚS, Carlos *et al.* La estabilidad en el Sahel. Un análisis prospectivo. Documento de Trabajo IIEE 05/2018 http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2019/DIEEET05-2018bisSahel.pdf (consultado en fecha 22/12/2019).

FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa. El Pacto Mundial por una Migración Segura, Ordenada y Regular. Un instrumento de *soft law* para una gestión de la migración que respete los Derechos Humanos. Documento REEI. <http://www.reei.org/index.php/revista/num38/articulos/pacto-mundial-una-migracion-segura-ordenada-regular-instrumento-soft-law-para-una-gestion-migracion-respete-derechos-humanos> (consultado en fecha 28/12/2019).

FUENTE COBO, Ignacio. Las migraciones en el espacio Euromediterráneo: causas y perspectivas de futuro. Documento de Análisis IIEE 53/2017. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA53-2017_Tendencias_Migratorias_Euromediterraneo_IFC.pdf (consultado en fecha 19/11/2019).

GABRIELLI, Lorenzo. La externalización europea del control migratorio ¿La acción española como modelo? Anuario CIDOB de la Inmigración https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_cidob_de_la_inmigracion/2017/la_externali

[zacion europea del control migratorio la accion espanola como modelo](#)

(consultado en fecha 23/09/2019).

GATTI, M., “EU State’s Exit from the Global Compact on Migration: A Breach of Loyalty”, <https://eumigrationlawblog.eu/eu-states-exit-from-the-global-compact-on-migration-a-breach-of-loyalty/> (consultado en fecha 09/01/2019).

Índice de Fragilidad de los Estados <https://fragilestatesindex.org/> (consultado en fecha 07/01/2020).

(MAEC) Política Exterior y Cooperación <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Paginas/inicio.aspx> (consultado en fecha 07/01/2020).

(OIM) Glosario sobre migración: <https://www.iom.int/es/news/la-oim-lanza-glosario-sobre-migracion-para-promover-el-uso-correcto-de-la-terminologia> (consultado en fecha 27/10/2019).

(OIM) Informe: Midiendo el Potencial Migratorio (2010-2015) https://publications.iom.int/system/files/pdf/gmdac_data_briefing_series_issue_9.pdf (consultado en fecha 25/10/2019).

(OIM) Migration Governance Framework https://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/migof_brochure_a4_en.pdf (consultado el 09/01/2020).

(OIM) Propósito OIM: <https://www.iom.int/es/proposito-de-la-oim> (consultado en fecha 25/10/2019).

(ONU) Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cmw.aspx> (consultado en fecha 20/11/2019).

(ONU) La Asamblea General de las Naciones Unidas acogió una reunión de alto nivel para analizar los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, con el fin de unir a los países en torno a un enfoque más humanitario y coordinado <https://refugeesmigrants.un.org/es/summit-refugees-and-migrants> (consultado en fecha 21/12/2019).

(ONU) Informe DESA sobre Migrantes 2019
<https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp> (consultado en fecha 04/11/2019).

(ONU) Informe del Secretario General, «Conseguir que la migración funcione para todos», Documento A/72/643 de 12 de diciembre de 2017. Ver en: <https://undocs.org/es/A/72/643> (consultado en fecha 06/01/2020).

(ONU) Nota de prensa de la ONU: New York Declaration for Refugees and Migrants adopted by all Member States at historic UN Summit refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/un_press_release_-_new_york_declaration_-_19_september_2016.pdf (consultado en fecha 21/12/2019).

(ONU) Noticias ONU. Incluir a los migrantes es imprescindible para lograr el desarrollo sostenible. Véase en <https://news.un.org/es/story/2019/02/1451942> (consultado en fecha 06/01/2020).

(ONU) Noticias ONU. Un pacto mundial por los derechos de los migrantes. Véase en <https://news.un.org/es/story/2018/07/1437842> (consultado en fecha 08/01/2020).

(ONU) Noticias ONU: La falta de datos estadísticos fiables pone en peligro la vida de los niños migrantes y refugiados. Enlace: <https://news.un.org/es/story/2018/02/1427211> (consultado en fecha 26/10/2019).

(ONU) Noticias ONU: La gran mayoría de los migrantes de África en Europa volvería a intentar el viaje pese a los riesgos. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2019/10/1464201> (consultado en fecha 06/01/2020).

(ONU) Texto completo de la Declaración de Nueva York: undocs.org/es/A/71/L.1 (consultado en fecha 21/12/2019).

(ONU) World Population Prospects 2019
<https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/903> (consultado en fecha 07/01/2020).

SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. Libia: ¿El modelo de conflicto del siglo XXI? Documento de Análisis IEEE 21/2019, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA21_2019PEDSAN_Libia.pdf (consultado en fecha 03/01/2020).

UNHCR PROJECTED GLOBAL RESETTLEMENT NEEDS

<https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5b28a7df4/projected-global-resettlement-needs-2019.html>. (consultado el 09/01/2020).

<https://data2.unhcr.org/en/situations/syria> (consultado el 09/01/2020).

URREA CORRES, Mariola *et al*, “Migraciones y gobernanza global el pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular o como hacer que la migración funcione para todos” <https://www.dsn.gob.es/documento/fen%C3%B3meno-migratorio-espa%C3%B1a-reflexiones-desde-%C3%A1mbito-seguridad-nacional> (consultado en fecha 09/01/2020).