

Los logros y desafíos para Colombia del pacto mundial sobre migraciones



Por Ximena Astrid Valdivieso Rivera.

Primer Secretario de la Carrera diplomática. Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales y Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia. Se ha desempeñado como Tercer Secretario en la Dirección de América, Coordinadora de Euroasia en la Dirección de Europa y Cónsul de Colombia en Tailandia. Actualmente, se desempeña en la Dirección de Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales. Docente de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

El tema de las migraciones aparece diariamente en las noticias internacionales y locales, al punto que es posible afirmar que la migración se ha convertido en el asunto más apremiante del siglo XXI. Esta consideración obedece al menos a dos razones. La primera de ellas es la dimensión del fenómeno. Según cifras de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en 2018 se registraron 258 millones de migrantes, que representan un 3,6% de la población mundial. La cifra es tres veces superior a la de 1970, cuando se contabilizaban alrededor de 84 millones de migrantes, que constituían el 2,8% de la población. El número de migrantes crece a un ritmo más rápido que el de la

población mundial y, de acuerdo con proyecciones de 2010, la cifra podría alcanzar 405 millones en 2050 o incluso superar ese número, en virtud de las convulsiones globales y de los efectos devastadores del cambio climático.

La segunda razón es la complejidad de la dinámica migratoria. La migración, hoy por hoy, afecta todos los continentes, y muchos países son a la vez origen y destino de migrantes. Asimismo, la migración es una problemática multidimensional que involucra aspectos humanitarios, demográficos, económicos y de seguridad que no pueden ser abordados desde una sola perspectiva ni de manera individual

por ningún Estado, sino que deben tratarse de manera integral y colectiva. En consecuencia, la migración ha entrado a ocupar un papel fundamental de la agenda internacional reciente.

La problemática fue asunto central en el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo de 2006 y 2013 y en el Foro Mundial de las Migraciones, que se ha reunido en once oportunidades entre 2007 y 2018. Asimismo, fue incluido en la Agenda 2030, adoptada en 2015, cuyo objetivo 10, referente a la reducción de la desigualdad, incluye como meta la de facilitar la migración. Nuevamente, la migración fue abordada en la Cumbre de Alto Nivel para Refugiados y Migrantes, que tuvo lugar en 2016 y durante la cual se aprobó la Declaración de Nueva York, que acuerda adoptar un Pacto Mundial sobre los Refugiados y un Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (en adelante, el Pacto).

El Pacto anunciado para las migraciones se terminó de negociar el 13 de julio de 2018 y fue finalmente aprobado por aclamación por 164 Estados, en la Conferencia Intergubernamental que tuvo lugar el día 10 de diciembre de 2018 en Marruecos, fecha del septuagésimo aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El documento fue puesto a consideración de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 2018 en Nueva York y adoptado por la Resolución A/RES/73/195, con 152 votos a favor, 5 en contra y 12 abstenciones.

Dicho lo anterior, se procederá a analizar en una primera parte los logros y desafíos del Pacto, y en la segunda parte sus implicaciones para Colombia.

El Pacto Mundial para las Migraciones

Alcances del primer acuerdo global en materia de migraciones

El Pacto Mundial para las Migraciones es en sí mismo un logro del multilateralismo, ya que constituye el primer acuerdo en materia de migración en el marco de las Naciones Unidas y confirma así la relevancia de los mecanismos de concertación para discutir las problemáticas globales. El instrumento “reconoce que es necesario aplicar un enfoque integral para optimizar los beneficios generales de la migración, abordando al mismo tiempo los riesgos y desafíos a que se enfrentan las personas y las comunidades de los países de origen, tránsito y destino”¹.

El texto se sustenta en 10 principios rectores: énfasis en las personas, cooperación, soberanía, Estado de derecho, desarrollo sostenible, derechos humanos, perspectiva de género e infantil y enfoque pan-gubernamental y pansocial, y establece 23 objetivos relacionados con prevención de la migración forzada y prevención y respuesta a delitos, protección de derechos, gestión migratoria integral, apoyo al migrante, mejor información y documentación, inclusión, trato digno y cooperación internacional.

En lo referente a la implementación, el acuerdo prevé el establecimiento de un Mecanismo de Creación de Capacidad que apoye los esfuerzos de los Estados para aplicar el Pacto. El Mecanismo comprende un centro de enlace, un fondo con recursos provenientes de aportes voluntarios y una plataforma de conocimiento. Asimismo, indica que se establecerá una Red de las Naciones Unidas para la Migración que



Desalojo de migrantes en Calais (Francia). Fotografía: Squat Le Monde
<https://www.flickr.com/photos/jey-oh/14157438737/in/photostream/>

será coordinada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y de la cual formarán parte otras agencias, tales como la Oficina contra la Droga y el Delito (Unodc), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Alto Comisionado para los Refugiados (Acnur).

En cuanto al seguimiento, determina que el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo pasará a denominarse Foro de Examen de la Migración Internacional y se reunirá cada cuatro años, a partir del 2022, para discutir la aplicación del Pacto. Asimismo, encarga al secretario general preparar informes para la Asamblea General sobre la implementación del Pacto cada dos años.

Logros y desafíos del Pacto Mundial para las Migraciones

El Pacto Mundial para las Migraciones tiene múltiples cualidades. Entre los beneficios puntuales del instrumento, podemos mencionar algunos para los migrantes y para los Estados. En relación con los migrantes, el Pacto se centra en la dimensión humana del fenómeno, crea marcos institucionales globales para proteger los derechos de los migrantes y sus familias, cualquiera que sea su estatus, y reconoce que la migración contribuye a generar prosperidad y desarrollo, en una época en la que se intentan usar la xenofobia y el miedo como herramienta política.

En relación con los Estados y, en particu-

lar, con aquellos en desarrollo, como Colombia, el Acuerdo tiene ventajas, como: el establecimiento de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas, al indicar que cada país aplicará el Pacto según sus realidades, capacidades y niveles de desarrollo; el énfasis en la importancia de la cooperación sustentada en mecanismos institucionales de implementación, financiación y seguimiento; y el formato de Pacto, que involucra en su aplicación no solo a los Estados, sino a la sociedad civil, asociaciones de migrantes, organizaciones profesionales, autoridades locales, sector privado, círculos académicos, medios de comunicación y otros interesados.

No obstante, el Pacto no está exento de críticas. La principal es que no es un instrumento jurídico vinculante, por lo que constituye, en esencia, un Marco de Cooperación cuyos mecanismos de implementación y monitoreo algunos consideran débiles. La segunda crítica es a su flexibilidad, en tanto no se establece el curso a seguir, si los Estados deciden no cumplir sus disposiciones. El tercer reparo es la ausencia de algunos de los principales Estados, ya sea por su condición de receptores de migrantes o por su capacidad económica para contribuir con la financiación de la implementación del Pacto².

En cualquier caso, el instrumento tiene a la vista numerosos desafíos. El primero es la estructuración de una gobernanza nueva de las migraciones que sea capaz de coordinar y abordar la integralidad de los retos del fenómeno. El segundo es la puesta en operación de los objetivos, los cuales requieren traducirse en indicadores específicos para estandarizar la medición y determinar si en efecto los Estados están avanzando en la aplicación del Pacto.

El tercer reto es la financiación de la implementación, ya que, aunque se establece un Fondo de Cooperación, este depende de contribuciones voluntarias, lo cual dificulta la planeación a largo plazo y condiciona los aportes a las dinámicas nacionales y globales³.

Colombia y el Pacto Mundial para las Migraciones

Colombia, un país de migraciones

Colombia es un país emisor, receptor y de tránsito de migrantes. Aunque durante medio siglo fuimos esencialmente un país de emigración, desde 2001 la brecha entre las personas que entran y salen ha comenzado a reducirse⁴ y en los últimos tres años hemos recibido más de un millón de ciudadanos venezolanos, convirtiéndonos en uno de los corredores más álgidos de la migración global. A la fecha, Colombia tiene alrededor de cinco millones de nacionales residiendo en el exterior (cerca del 10% de la población) y acoge más de 1.100.000 extranjeros.

Asimismo, Colombia es un país de tránsito, bien sea de ciudadanos de Asia, África y el Caribe que buscan llegar a Panamá o Estados Unidos⁵ o de ciudadanos venezolanos que desean arribar a otros países suramericanos. La migración de tránsito ha crecido y, por solo tener una referencia, vale decir que el flujo de salida de venezolanos hacia Ecuador por el Puente Internacional de Rumichaca en Nariño pasó de un poco más de 32.000 movimientos en 2016 a más de 231.000 en 2017, aumentando más de 600%⁶.

Igualmente, Colombia es epicentro de una migración pendular en donde extranjeros

ingresan a la zona de frontera por breves períodos de tiempo para suplir necesidades básicas, como compra de víveres y medicamentos. Este tipo de migración tiende a dinamizarse y, por solo mencionar una cifra, vale decir que el promedio de ingresos diarios de venezolanos a Colombia empleando la tarjeta migratoria fronteriza durante el 2017 fue de 37 mil registros, mientras que la salida promedio fue cercana a los 35 mil registros⁷.

Aun así, la migración constituye una preocupación reciente de política para Colombia, razón por la cual en los últimos años se han expedido varios documentos y se ha fortalecido la participación en escenarios regionales. En 2009, se expidió el documento Conpes 3606 que crea una Política Integral Migratoria, cuyo objetivo es garantizar una atención suficiente, efectiva y coordinada de todas las dimensiones de desarrollo de la población colombiana en el exterior y los extranjeros residentes en el país. Posteriormente, en 2011, se tramitó la Ley 1465 que creó el Sistema Nacional de Migraciones, como “un conjunto de instituciones, normas, procesos, planes y programas, desde el cual se deberá acompañar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Migratoria, con el propósito de elevar el nivel de calidad de vida de los colombianos en el exterior, considerando todos los aspectos de la emigración y la inmigración”⁸.

El Sistema Nacional de Migraciones está integrado por la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones, cuyo marco jurídico se encuentra en proceso de modificación, y la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, para cuya conformación se han realizado dos encuentros nacionales y siete regionales, así

como 30 reuniones en el exterior.

En 2018 se firma el Conpes 3950 para la atención de la migración desde Venezuela, el cual establece 68 acciones para la atención e integración de la población migrante venezolana y para el fortalecimiento de la institucionalidad que atiende el flujo migratorio. A este respecto, vale la pena destacar la creación de mesas de coordinación interinstitucional entre entidades nacionales, regionales y locales, junto con representantes de la cooperación internacional para hacer seguimiento a los retos ocasionados por el fenómeno migratorio proveniente de Venezuela. Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo *Pacto por Colombia, pacto por la equidad 2018-2022* incluye como objetivo de política exterior formular una nueva política migratoria que considere estrategias para la atención integral de colombianos en el exterior y retornados y para extranjeros en Colombia.

En consonancia con lo anterior, Colombia participa en varios procesos consultivos regionales sobre migración para la cooperación en materia de políticas migratorias, como la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, la Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias y el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo.

Beneficios y retos del Pacto para Colombia

Colombia participó juiciosamente en el proceso de adopción del Pacto. En primer lugar, se hizo presente en las instancias regionales de coordinación y asimismo fue activo en las seis rondas de negociación. En un reporte de la participación en la quinta sesión, Colombia reiteró la “posi-



Protesta en Hamburgo (Alemania), 14 de mayo de 2016. Fotografía: Rasande Tyskar
<https://www.flickr.com/photos/rasande/26404260403/>

ción frente a este instrumento internacional, al exponer los principios de la Política Migratoria bajo un enfoque de Derechos Humanos”⁹. El canciller Carlos Holmes Trujillo encabezó la delegación de Colombia, conformada por la Dirección de Asuntos Migratorios y Consulares, que asistió a la Conferencia Intergubernamental para la Adopción del Pacto que tuvo lugar en Marrakech el 10 de diciembre de 2018. En su intervención, indicó que Colombia aprueba el Pacto, porque está en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (que Colombia promovió), porque no es un tratado, sino una manifestación de

voluntades políticas en favor de la acción cooperativa, porque respeta la libertad de los Estados para definir su propia política migratoria y permite que cada país lo adapte a su propia realidad y necesidades, y porque no establece la obligación de recibir cuotas de migrantes. Asimismo, indica que favorece la situación de cinco millones de compatriotas, fortalece la lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes, promueve la facilitación del envío de remesas y estimula la cooperación. El canciller agregó que la forma en que el Gobierno está haciendo frente a la crisis migratoria venezolana “coincide

con las grandes líneas del pacto, aun antes de que fuera adoptado”¹⁰.

El Pacto trae beneficios reales para Colombia desde varios puntos de vista. Hacia adentro, el Pacto reitera el compromiso del país ante la propia población colombiana y ante la comunidad internacional con la administración de las migraciones con enfoque humano. En segundo lugar, afianza los avances que Colombia ha venido realizando hacia una política integral migratoria e impulsa a realizar nuevos progresos, especialmente ahora que el país tendrá que preparar su participación en el Foro de Examen, a realizarse cada cuatro años. En tercer lugar, permite acceder a un menú de opciones de políticas, de las cuales es dable escoger aquellas que mejor se adapten a las realidades del fenómeno migratorio en nuestro territorio.

Es importante destacar que existen estudios que revelan que una gestión segura, ordenada y regular en Colombia podría generar ganancias reales a la economía. Por ejemplo, el aporte de la migración venezolana, sin considerar los costos fiscales de la atención a la población migrante, podría conducir a un crecimiento promedio de la economía de 0,2% a 0,9%, entre 2018 y 2021¹¹.

Hacia afuera, la participación en el Pacto cimienta el liderazgo de Colombia en materia de migraciones a nivel multilateral y regional, le permite proyectarse entre los países en desarrollo como modelo en la gestión de las migraciones con enfoque humano y abre puertas para dinamizar la cooperación norte-sur, sur-sur y triangular. Asimismo, le permite a Colombia por primera vez en la historia sentarse en una misma mesa con muchos de los países en



Global Compact FOR Migration

*Logo del Pacto Mundial Para la Migración
Fuente: <https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>*

los que reside la comunidad colombiana en el exterior, para discutir sobre las problemáticas que afectan a nuestros connacionales y abrir espacios para fortalecer la colaboración en aspectos prácticos, como reconocimiento de títulos, remesas y seguridad social. Finalmente, la participación en este escenario abre la posibilidad de que Colombia se beneficie de la cooperación financiera y técnica prevista en los escenarios de implementación y de que se apalanque en estos recursos para alcanzar metas de su propia política.

Asimismo, la adopción del Pacto abre numerosos retos para Colombia de tipo interno y externo. Entre los retos internos, el primer desafío es de la coherencia y la necesidad de continuar llevando a cabo todos los esfuerzos que se requieran para materializar el propósito de que los migrantes, puedan contribuir al desarrollo sostenible local, nacional y mundial. El segundo reto es la exigencia de continuar educando a la población colombiana sobre el valor social

de la migración, ya que históricamente no hemos sido un país de inmigración y necesitamos fortalecer las capacidades de la sociedad para aprender a convivir con la diversidad y tomar provecho de las oportunidades que ella genera. El tercer reto viene de la formulación del Plan Nacional de Implementación del Pacto y del mecanismo de examen periódico de los progresos. Esta *estrategia* debe estar vinculada a los procesos en marcha, como por ejemplo la formulación de la hoja de ruta del sector de Relaciones Exteriores para optimizar la atención para la población migrante proveniente de Venezuela en el marco del Conpes 3950 y la activación de la Mesa de la Sociedad Civil para las Migraciones.

En el ámbito externo, el principal desafío es continuar siendo activo en los foros donde se discute el tema migratorio y en la negociación de las modalidades de implementación del Pacto y usar la propia experiencia, tanto en materia de migraciones como de implementación de acuerdos multilaterales, para proponer indicadores de seguimiento, mejores prácticas y plataformas de cooperación. Otro desafío es actuar con independencia y compromiso,

aunque haya diferencias de posición en el tema de las migraciones con algunos de los principales socios en materia de política exterior.

Conclusión

El Pacto Mundial para las Migraciones es ante todo un compromiso global para conseguir que la migración funcione para todos. Su adopción representa un progreso, tanto para los migrantes, en términos del reconocimiento de sus derechos independientemente de su estatus, como para la gobernanza de las migraciones, al aportar marcos y objetivos comunes de mediano y largo plazo. El Pacto trae beneficios para Colombia, hacia el interior del país, al consolidar sus avances en política migratoria integral, y hacia el exterior, al abrir oportunidades de liderazgo y cooperación. Igualmente, el Pacto genera desafíos en lo concerniente a la puesta en operación del Acuerdo, así como de las innovaciones en política pública y resiliencia humana que se requieren para poner en práctica los compromisos. 🌐

Citas

1. Conferencia Intergubernamental encargada de aprobar el Pacto Mundial para la Migración, 2018
2. Nina Hall. "Is the U.N.'s new migration compact a major breakthrough?". *The Washington Post*, 9 de diciembre de 2018.
3. Nicholas R. Micinski. "Implementing the Global Compact for Migration". Friederich Ebert Stiftung library, junio de 2018.
4. Mauricio Palma. "¿País de emigración, inmigración, tránsito y retorno? La formación de un sistema de migración colombiano". *Oasis*, 21 (junio 2015), 7-28.
5. Palma, "¿País de emigración, inmigración, tránsito y retorno?".
6. Migración Colombia. "Radiografía migratoria Colombia-Venezuela". Ministerio de Relaciones Exteriores, 19 de enero de 2018.
7. Migración Colombia. "Radiografía migratoria Colombia-Venezuela".
8. Ley 1465 de 2011. *Diario Oficial*, 48.116, 30 de junio de 2011.
9. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Cancillería participa en la negociación del Pacto Global sobre migración en Naciones Unidas. Cancillería de Colombia, 7 de junio de 2018.
10. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. "Colombia adopta el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular de Naciones Unidas". Cancillería de Colombia, 11 de diciembre de 2018.
11. Conpes - Consejo Nacional de Política Económica y Social. "Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela". Documento 3950, 23 de noviembre de 2018.

Referencias

- » Conpes - Consejo Nacional de Política Económica y Social. "Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela". Documento 3950, 23 de noviembre de 2018. En línea:
- » <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>
- » Hall, Nina. "Is the U.N.'s new migration compact a major breakthrough?". *The Washington Post*, 9 de diciembre de 2018. En línea: https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/12/09/is-the-u-n-s-new-migration-compact-a-major-breakthrough/?utm_term=.60a0c8a65397
- » Holmes Trujillo, Carlos. "Intervención del señor Canciller Carlos Holmes Trujillo en la plenaria de adopción del Pacto Global para una migración segura, ordenada y regular", 17 de diciembre de 2018, ONU. En línea: <https://www.un.org/en/conf/migration/assets/pdf/GCM-Statements/colombia.pdf>
- » IOM - International Organization for Migration. *World migration report 2018*. En línea: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf
- » Ley 1465 de 2011. *Diario Oficial*, 48.116 de 30 de junio de 2011.
- » Luz Stella Jara. "Carta de la Viceministra de Relaciones Exteriores a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes de Colombia". 27 de agosto de 2018. En línea: <http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-08/RESPUESTAS%20CANCILLERIA%202.pdf>
- » Magarín, Liduvina. "La cooperación internacional y la gobernanza de la migración en todas sus dimensiones". Cepal, agosto de 2017. En línea: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/liduvina_magarin.pdf
- » Micinski, Nicholas R. "Implementing the Global Compact for Migration". Friederich Ebert Stiftung library, junio de 2018. En línea: <https://library.fes.de/pdf-files/iez/14547.pdf>
- » Migración Colombia. "Radiografía migratoria Colombia-Venezuela". Ministerio de Relaciones Exteriores, 19 de enero de 2018. En línea: <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/infografias/infografias-2018/6308-radiografia-de-venezolanos-en-colombia-31-12-2017>
- » Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, "Cancillería participa en la negociación del Pacto Global sobre migración en Naciones Unidas". Cancillería de Colombia, 7 de junio de 2018. En línea: <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/2018-06-07/19199>
- » Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. "Colombia adopta el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular de Naciones Unidas". Cancillería de Colombia, 11 de diciembre de 2018. En línea: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-adopta-pacto-global-migracion-segura-ordenada-regular-naciones-unidas>
- » Ministry Foreign Affairs of France. *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. *France Diplomatie*, s.f. En línea: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/united-nations/global-compact-for-safe-orderly-and-regular-migration/>
- » OIM - Organización Internacional para las Migraciones "Perfil de gobernanza migratoria: la República de Colombia". *Migration Data Portal - The bigger picture*, mayo de 2018. En línea: <https://migrationdataportal.org/es/snapshots/mgi/colombia#0>
- » ONU - Organización de las Naciones Unidas - Asamblea General - Presidencia. "Conferencia Intergubernamental encargada de aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular". Documento final de la Conferencia, 30 de julio de 2018. En línea: <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>
- » Palma, Mauricio. "¿País de emigración, inmigración, tránsito y retorno? La formación de un sistema de migración colombiano". *Oasis*, 21 (junio 2015), 7-28. En línea: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/4278/4969>