

LA MIGRACIÓN EN LA AGENDA 2030, EL DESARROLLO EN EL PACTO DE MARRAKECH: PLASMACIÓN PROGRAMÁTICA DE UNA INESCINDIBLE RELACIÓN*

MIGRATION IN THE 2030 AGENDA, DEVELOPMENT IN THE MARRAKECH GLOBAL COMPACT: A COMMON PROGRAM FOR AN INDIVISIBLE RELATION

Félix VACAS FERNÁNDEZ
Profesor Titular de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad Carlos III de Madrid
<https://orcid.org/0000-0002-1465-5222>

Fecha de recepción del artículo: septiembre 2021

Fecha de aceptación y versión final: noviembre 2021

RESUMEN

El inescindible –aunque complejo y en absoluto unívoco– nexo entre migración y desarrollo, de un lado, unido al consenso interestatal sobre la necesidad de una gestión ordenada de la migración, de otro, han marcado una evolución desarrollada en las últimas décadas a nivel global que ha permitido construir los dos consensos internacionales, alcanzados entre los años 2015 y 2018 –Agenda 2030 y Pacto de Marrakech–, que vienen a definir el programa mundial en materia de migración y desarrollo para el futuro. Sin embargo, se echa en falta en dicho esquema un tercer pilar, esencial y además previo y superior, pues establece el marco jurídico vigente, aplicable: los derechos humanos. Ello abre la puerta al peligro que suponen los posibles efectos que tendría el «SDG Washing» en Derecho Migratorio.

Palabras clave: Migración y desarrollo, Agenda 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Pacto Mundial para la Migración, «SDG Washing».

* El artículo es resultado de las investigaciones llevada a cabo por el autor en el marco del Proyecto I+D del Ministerio de Educación titulado «ODS, Derechos humanos y Derecho internacional», con referencia PGC2018-095805-B-I00.

ABSTRACT

The indivisible –although complex and non-unique– connection between migration and development, on the one hand, together with the common understanding of States on the need to develop orderly and regular migration management, on the other, are the main landmarks on the evolution that occurred during the last decades at the universal level that have allowed the International Community to build two international consensuses, reached between 2015 and 2018 –The 2030 Agenda on Sustainable Development and the Marrakech Global Compact on Migration, respectively–, which define the World Program on Migration and Development for the future. However, a third pillar is missing in the Program, a pillar which is both essential, previous and superior to the other two, because it draws the legal regime in force and applicable to the subject matter: human rights. This absence threatens to open the door to several negative effects that the so-called “SDG Washing” would have on Migration Law.

Keywords: Migration and development, Agenda 2030, Sustainable Development Goals (SDGs), Migration Global Compact, “SDG Washing”.

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES PREVIAS. II. LA PROFUNDA Y COMPLEJA RELACIÓN ENTRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO: 1. El reconocimiento paulatino de las relaciones entre migración y desarrollo en la Comunidad Internacional. 2. Los fundamentos del nexo entre migración y desarrollo en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y el Pacto Mundial para la Migración. III. LA MIGRACIÓN EN LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODSs): 1. La relevancia general para la migración de todos los ODSs y sus metas, y viceversa: vínculos intersectoriales, afectación multidimensional. 2. Metas específicas de los ODSs referidas expresamente a migración. IV. EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LOS OBJETIVOS DEL PACTO DE MARRAKECH: 1. Objetivos explícitamente relacionados con el desarrollo. 2. Objetivos implícitamente relacionados con el desarrollo. V. LA NECESARIA, Y OBLIGADA, DISTINCIÓN ENTRE LA TÉCNICA DE OBJETIVOS Y LOS DERECHOS HUMANOS PARA EVITAR EL PELIGRO DEL *SDGs WASHING*. BIBLIOGRAFÍA.

«Sin la migración, las sociedades del mundo nunca habrían alcanzado su nivel de desarrollo actual. De ahí que no sea ni sorprendente ni lamentable que, en esta época en que la especie humana ha duplicado el número de sus miembros en medio siglo y que nos permite viajar y comunicarnos cada vez con mayor rapidez y facilidad, se traslade de unos países a otros una cantidad creciente de personas. Así se han transformado no solo millones de personas, sino sociedades enteras en todas las partes del mundo. A medida que avance el desarrollo en los próximos decenios serán más las personas que deseen migrar y tendrán más opciones de hacerlo»

(Sutherland, 2017:1).

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

Las Naciones Unidas vienen ocupándose del desarrollo prácticamente desde el inicio de sus trabajos, al igual que también del fenómeno migratorio. Pero no será sino a partir de los años noventa del siglo pasado cuando se experimente un aumento en la preocupación y en las actividades de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en todos los aspectos de la compleja y amplia cuestión de las relaciones entre migración y desarrollo; actuación que se irá intensificando a partir del inicio del siglo XXI y la constatación del aumento de los flujos migratorios a nivel global. Así, podemos afirmar que 2006 fue el año en el que culminan los esfuerzos de las Naciones Unidas para colocar el tema de la migración y el desarrollo en lo más alto de la agenda internacional mundial. Más en concreto, será la reunión del Grupo de Alto Nivel celebrada en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York los días 14 y 15 de septiembre de 2006 el momento decisivo de este proceso que, a su vez, marca un punto de partida en la cooperación internacional en esta materia. Como dijera el secretario general en su discurso de apertura de la reunión del Grupo de Alto Nivel:

This High-level Dialogue will succeed to the extent that it ushers in an era of sustained, thoughtful consideration of international

migration and development issues. For far too long, migration policy has been based on hunches, anecdotes, and political expediency. It is now time to turn to the evidence, and use it to build a common understanding of how international migration can bring benefits to all (UN Secretary General, 2006:1)¹.

Punto de partida de una intensa cooperación internacional que se desarrollará en los años siguientes y que irá poco a poco construyendo ese consenso internacional que reclamaba el secretario general y que, como afirma Piper (2017: 233), se basa en dos paradigmas interconectados: en primer lugar, la gestión de la migración, y, en segundo lugar, la conexión entre migración y desarrollo. Al combinarse ambos, la idea es que el acceso a más vías legales para la migración llevará a más desarrollo tanto para los Estados de origen como para los de destino, al igual que para los mismos migrantes; en lo que podemos denominar una ganancia a tres bandas (*triple win*). Además, conseguir que la migración beneficie a todos está en línea con la idea central de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODSs) de *no dejar a nadie atrás*.

En efecto, el inescindible –aunque complejo y en absoluto unívoco, como vamos a ver– nexo entre migración y desarrollo, de un lado, unido al consenso interestatal sobre la necesidad de una gestión ordenada de la migración, de otro, van a marcar la evolución en esta materia a nivel global; evolución que ha culminado con la incorporación de la migración a las políticas internacionales de desarrollo en la *Agenda 2030* como, además, factor transversal a tener en cuenta, de manera expresa o implícita en todos los ODSs y en la gran mayoría de sus metas, entre las que destaca la 10.7 –«Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas»–, que ha tenido como primer resultado

¹ «El Diálogo de Alto Nivel tendrá éxito en la medida que conduzca a una era presidida por la toma en consideración, meditada y sostenida, de los temas relativos a la migración internacional y el desarrollo. Durante demasiado tiempo, las políticas migratorias se han basado en corazonadas, anécdotas y conveniencia política. Es el momento de volverse a observar las evidencias y de usarlas para construir un consenso sobre la manera en que la migración internacional aportará beneficios a todos» (traducción del autor).

tangible la adopción del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, adoptado en Marrakech en diciembre de 2018.

Sin embargo, se echa claramente en falta en dicho esquema un tercer pilar, esencial y además previo y superior, pues establece el marco jurídico vigente, aplicable y, por consiguiente, obligatorio de acuerdo con el principio de legalidad –Derecho Internacional Migratorio²–: el relativo a los derechos humanos. Sin él, se puede acabar abriendo la puerta a uno de los más graves peligros derivados del enfoque programático en materia de desarrollo y también de migración adoptado por la comunidad internacional, como vamos a ver: el peligro de rebajar las obligaciones jurídicas vigentes y aplicables –*hard law* o *lege data*– al nivel de meras recomendaciones, a lo sumo como normas en construcción –*soft law* o *lege ferenda*–, en lo que se ha venido a identificar como *SDG Washing*.

Por todo ello, en lo que sigue vamos a analizar la relación entre migración y desarrollo y el tratamiento de ambos en los dos consensos internacionales alcanzados –Agenda 2030 y Pacto de Marrakech–; pero también de algunos de los peligros que dicho consenso puede generar, especialmente desde el punto de vista jurídico, y de las posibles y necesarias respuestas que, desde el Derecho Internacional Migratorio, se ofrecen para hacer frente a los mismos.

II. LA PROFUNDA Y COMPLEJA RELACIÓN ENTRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO

Las relaciones entre migración y desarrollo han sido objeto tradicional de atención, especialmente en el ámbito académico, a partir de los años 50 del siglo XX. Sin embargo, se trata de unas relaciones complejas, no univocas, multidimensionales, diversas y llenas de matices, cuyo análisis ha ido variando con el tiempo dependiendo de los paradigmas científicos preponderantes en cada momento, muy marcados además ideológicamente. Dichas escuelas de pensamiento han influido notablemente en la aproximación que, desde la comunidad internacional, se ha venido haciendo a la cuestión. Como señala De Haas (2010: 229), durante las últimas cinco décadas el impacto de la

² Para un análisis en profundidad del concepto, fundamento, contenido y alcance del Derecho Internacional Migratorio *vid.* Vacas Fernández, F. (2017); en especial, su *Primera Parte*, pp. 35-142.

migración sobre el desarrollo en las comunidades y países de origen ha sido el centro de continuos, y en ocasiones, acalorados, debates, en los que se enfrentan la visión optimista y pesimista sobre la migración («migration optimists and migration pessimists»). Esta división en las formas de ver la migración y el desarrollo no es sino el reflejo de más profundas divisiones paradigmáticas en la teoría social (entre el paradigma funcionalista y el estructuralista) y en la teoría del desarrollo (crecimiento equilibrado *versus* paradigmas de desarrollo asimétrico). Movimiento pendular entre los que tienen una visión optimista o pesimista de las relaciones entre migración y desarrollo que el autor esquematiza en la siguiente tabla elaborada por el autor citado:

TABLE 1
OPPOSING VIEWS ON MIGRATION AND DEVELOPMENT

Migration optimists		Migration pessimists
Functionalist	↔	Structuralist
Neo-classical	↔	Neo-Marxist
Modernization	↔	Disintegration
Net North-South transfer	↔	Net South-North transfer
Brain gain	↔	Brain drain
More equality	↔	More inequality
Remittance investment	↔	Consumption
Development	↔	Dependency
Less migration	↔	More migration

Sin embargo, las investigaciones llevadas a cabo a partir de los años 80 del siglo pasado muestran una realidad alejada de análisis autocontenidos y cerrados debido a la enorme complejidad de una relación que es heterogénea por naturaleza, coyuntural y muy fluida en su evolución, a la luz de los análisis espaciales y temporales realizados. Y es que, en palabras de De Haas (2010: 253, 256) de un lado, la migración no es una variable independiente *que genere* desarrollo, o a la inversa; sino una variable endógena, una parte integrante del cambio mismo y un factor que puede dar lugar a nuevas transformaciones. Por ello, es más correcto hablar de la relación recíproca entre migración y procesos de desarrollo amplios, en lugar de la vía de dirección única que habla solo del impacto de la migración en el desarrollo; mientras que, de otro lado, a la vez que se subraya el potencial de la migración para el desarrollo, el ahora sustancial cuerpo de evidencias empíricas también muestra la complejidad, heterogeneidad y la naturaleza socialmente diferenciada en las interacciones entre migración y desarrollo. En conclusión, De Haas (2010: 258) dirá:

If anything, the accumulated empirical and theoretical evidence stresses the fundamentally heterogeneous nature of migration-development interactions and in particular their contingency on more general development conditions. In other words, structure matters³.

Todo lo cual subraya la importancia de las políticas migratorias y de desarrollo, así como la necesidad de coordinación entre ambas en todos los niveles: local, estatal, regional y global. En lo que sigue veremos cómo estos avances en el conocimiento científico de la cuestión han sido fundamentales para que la comunidad internacional reconozca dicha relación en toda su complejidad y para que, a partir de ese reconocimiento, haya comenzado a construir toda una serie de procesos de cooperación en la materia que han conducido a la *inclusión de la migración en la agenda de desarrollo y al desarrollo en la agenda migratoria internacionales*.

1. El reconocimiento paulatino de las relaciones entre migración y desarrollo en la Comunidad Internacional

Esa nueva perspectiva optimista, por más que matizada, en las teorías y los análisis académicos de las relaciones entre migración y desarrollo, mayoritaria a partir de los años 80 y desarrollada por las llamadas *visiones pluralistas*⁴, informarán la acción de cooperación internacional en la materia a partir del final de la Guerra Fría. Así, los esfuerzos diplomáticos y los intensos y sostenidos trabajos en todos los niveles liderados por las Naciones Unidas en materia de migración y desarrollo durante los años 90 del siglo pasado llevaron a la Asamblea General a convocar, en febrero de 2004, «un diálogo de alto nivel dedicado a la migración internacional y el desarrollo» (ONU, 2004), que finalmente se celebró los días 14 y 15 de septiembre de 2006.

Sin embargo, el camino recorrido hasta entonces fue largo y en absoluto sencillo. Así, tuvieron que transcurrir 12 años desde que,

³ «Las evidencias empíricas y teóricas muestran la naturaleza fundamentalmente heterogénea de las interacciones entre migración y desarrollo y, en particular, su contingencia en relación a condicionales de desarrollo más generales. En otras palabras, la estructura importa». (Traducción del autor).

⁴ Sobre este tema *vid.* De Haas, 2010: 241-248.

allá por 1994, la Asamblea General aprobase su primera resolución en la materia⁵. Y es que, la desconfianza y, sobre todo, la falta de interés por parte de los propios Estados no solo iban a retrasar los trabajos, sino a acabar degradando el formato definitivo elegido para enmarcar la cooperación: de conferencia internacional a *diálogo de alto nivel*⁶. Todo ello llevó al secretario general a señalar el día de la apertura del Diálogo de Alto Nivel, lo siguiente:

Just a few years ago, many people did not think it possible to discuss migration at the United Nations. Governments, they said, would not dare to bring into the international arena a topic on which their citizens are so sensitive. Yet here you are, and I sense that the mood is changing. More and more people are excited about the ways in which migrants can help transform their adopted and their native countries. More and more people understand that governments can cooperate to create triple wins—for migrants, for their countries of origin, and for the societies that receive them (UN Secretary General, 2006:1)⁷.

Y es que, la evolución de los propios flujos migratorios, crecientes en intensidad, su mejor conocimiento derivado de datos más fiables y contrastados –tanto de las cifras de personas que involucra, como de Estados a los que, de un modo u otro, afecta, y de los efectos

⁵ ONU (1994).

⁶ Como he explicado en otro lugar: «Así, en 1995, 1997 y 1999 se enviaron respectivas cartas desde Naciones Unidas a los Estados para conocer su posición al respecto. El resultado fue desalentador: solo el 41% de ellos se habían dignado a contestar y, además, sus respuestas eran divergentes. »En consecuencia, no se ha podido llegar a una conclusión sobre la convocatoria de una conferencia de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo» (ONU, 2003: par. 40).

Incluso a la altura de 2003, cuando se envió una nueva misiva, la respuesta seguía siendo escasa y divergente: tan solo habían contestado 47 Estados, de los cuales 25 sí eran partidarios de celebrar una conferencia sobre migración y desarrollo, mientras que 22 estaban en contra (*Vid. Ibid.*, par. 41)». (Vacas Fernández, 2007: 78-79).

⁷ «Hace sólo unos años, muchos no creían que fuese posible discutir de migración en Naciones Unidas. Los gobiernos, decían, no se atreverían a llevar al ámbito internacional un asunto tan sensible para los ciudadanos. Y sin embargo, aquí estamos, y siento que el clima está cambiando. Más y más gente está entusiasmada sobre las maneras a través de las que los migrantes pueden ayudar a transformar sus países adoptivos y originarios. Más y más gente entiende que los gobiernos pueden cooperar para crear una triple ganancia –para los migrantes, para los países de origen y para las sociedades que los reciben» (traducción del autor).

económicos que produce—, los análisis científicos derivados de ello, más ajustados y complejos, y la labor incansable de la Secretaría y demás órganos de las Naciones Unidas —junto a la de otras organizaciones internacionales con competencias en la materia, tanto a nivel universal como regional—, finalmente acabaron por convencer a los Estados en el sentido de que las «Naciones Unidas proporcionarán un marco adecuado para el diálogo sostenido de modo que pueda mantenerse el impulso en la mejora de la contribución de las migraciones al desarrollo» (ONU, 2006: par. 5).

Y ello desde la constatación, como defiende el propio secretario general, de que:

Actualmente, los Estados Miembros comparten una serie de objetivos básicos en materia de migración entre los que se incluyen los siguientes: mejorar los efectos de la migración internacional en el desarrollo; garantizar que la inmigración discurra principalmente a través de cauces legales; garantizar la protección de los derechos de los migrantes; prevenir la explotación de los migrantes, especialmente los que se encuentran en situación vulnerable; y combatir los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas. Los gobiernos deben reafirmar su compromiso frente a estos objetivos y elaborar una estrategia basada en el desarrollo conjunto para alcanzarlos (ONU, 2006: par. 71).

Esta puesta en común global, importante por sí misma al ser la primera en la historia, ha venido a reconocer algunos hechos objetivos y a identificar algunos ámbitos en los que es necesario trabajar conjuntamente para resolver problemas, a la vez que ha supuesto, tal y como hemos visto intuyó el secretario general, el *inicio de un proceso de diálogo y cooperación a nivel global en el marco idóneo de Naciones Unidas*. En efecto, en la primera reunión del Diálogo de Alto Nivel, de un lado, los Estados

consideraron que era imprescindible hacer frente a las causas básicas de la migración internacional para asegurar que las personas migrasen por elección propia y no por necesidad y observaron que con frecuencia las personas tenían que emigrar a causa de la pobreza, los conflictos, las violaciones de los derechos humanos, la mala gobernanza o el desempleo”; a la vez “que señalaron que

la migración internacional podía contribuir a la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio, pero advirtieron que la migración internacional no se podía considerar en sí misma una estrategia de desarrollo a largo plazo. (ONU, 2006: par. 9).

De otro, se hizo referencia a tres problemas fundamentales a abordar en relación a la migración y el desarrollo. En primer lugar, y tras reconocer «que el beneficio más tangible de la migración internacional para los países de origen eran las *remesas*», se constató que

su potencial para el desarrollo se podía mejorar con la adopción de medidas apropiadas, como una mayor competencia entre las compañías que se dedican a la transferencia de fondos y los bancos a fin de reducir las tasas que se aplican a las transferencias, un mejor acceso a los servicios bancarios, incluso a créditos, para los migrantes y sus familias, y la ampliación de los conocimientos financieros en los países de origen. (ONU, 2006: par. 12).

En segundo lugar, se identificó el problema, grave y central para el desarrollo, del éxodo de trabajadores altamente cualificados de los países menos desarrollados hacia los desarrollados: *brain drain*. Cuestión sobre la que

(l)os participantes pidieron que se aplicaran medidas urgentes para retener a los trabajadores altamente cualificados, entre otras cosas, asegurándoles una remuneración equitativa y unas condiciones de trabajo decentes. También se recomendó que se alentara el retorno de los trabajadores cualificados a sus países de origen, aunque fuera temporalmente. Algunos participantes señalaron que sus países habían adoptado o iban a adoptar códigos de conducta que prohibían la contratación activa de trabajadores del sector de la salud en países en desarrollo que sufrían escasez de mano de obra en los sectores de la salud y la educación. Varios participantes sugirieron que se concertaran acuerdos de cooperación para capacitar a trabajadores cualificados en los países en desarrollo y otros propusieron diversos mecanismos de compensación (ONU, 2006: par. 14).

En tercer lugar, se identificó la migración irregular, y la explotación y el abuso de los migrantes en esa situación, como uno de los problemas esenciales a combatir:

Hubo consenso general en cuanto a la necesidad urgente de combatir la trata de personas y el tráfico de migrantes, especialmente de mujeres y niños, en los planos nacional, bilateral, regional y mundial. (ONU, 2006: par. 17).

Como veremos, todas estas constataciones acabarán teniendo su reflejo tanto en la Agenda 2030 como en el Pacto Mundial de Marrakech.

Finalmente, y tras estar todos de acuerdo «en el carácter global de la migración internacional y afirmar(on) que era un fenómeno cada vez más importante, tanto por su alcance como por su complejidad, que afectaba prácticamente a todos los países del mundo» (ONU, 2006: par. 7); concluyeron

que las estrategias nacionales para hacer frente a los efectos de la migración internacional en el desarrollo debían ir acompañadas de una mayor cooperación a nivel bilateral, regional y multilateral. Esa cooperación era necesaria para fomentar una migración legal, segura y ordenada, reducir la migración irregular y ampliar las posibilidades de aprovechar todos los beneficios de la migración internacional. (ONU, 2006: par. 18).

Consideraron, además, que las iniciativas bilaterales y regionales «debían ir acompañadas de iniciativas adoptadas a nivel mundial y señalaron que las Naciones Unidas eran el foro idóneo para ello» (ONU, 2006: par. 18). En este sentido, fue muy bien acogida la propuesta del secretario general, formulada en su informe sobre migración y desarrollo, de crear un *foro mundial* en este ámbito. De este modo, el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo fue creado en 2007 como un ámbito de discusión y negociación entre Estados, sociedad civil y migrantes en la materia⁸. En sus casi ya 15

⁸ Como ha señalado el gobierno de España recientemente:

«The GFMD has very distinct features which make of it a unique and very useful forum (...) we especially appreciate the fact that it gathers the whole community dealing with different aspects of migration from different perspectives: government, international

años de trabajo, el Foro Mundial ha sido fundamental para, no solo colocar la migración y el desarrollo en la agenda de la cooperación y negociación entre Estados y para servir de foro en el que los protagonistas, los migrantes, sean escuchados; sino también para desarrollar y profundizar iniciativas que han permitido la maduración suficiente que ha conducido a la inclusión de la migración en la agenda del desarrollo y al desarrollo en la de la migración, como vamos a ver.

En efecto, el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo, en su segunda edición, celebrada en octubre de 2013⁹, recogiendo los avances mencionados del Foro, finalmente sentó las bases de la incorporación de la migración en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible¹⁰. Así, en su «Declaración Final», los Estados, después de subrayar la importancia de la incidencia de la migración en el desarrollo, acabarán por reconocer la necesidad de incluir la migración en la agenda post-2015:

2. Reconocemos la importante contribución de los migrantes y la migración al desarrollo de los países de origen, tránsito y destino, así como la compleja interrelación entre la migración y el desarrollo; (...)

8. Reconocemos la importante contribución de la migración al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y reconocemos también que *la movilidad humana es un factor clave para el desarrollo sostenible que ha de tomarse debidamente en cuenta en la elaboración de la agenda para el desarrollo después de 2015*¹¹ (ONU, 2013).

organizations, local authorities, entrepreneurs, civil society (including youth), researchers. Its annual summits are somehow a big ‘Migratory Fair,’ a perfect place to hear each other, to make public national migratory and development policies, to point out gaps to be filled and interchange ideas on future projects». (GFMD, 2020: 3).

⁹ A diferencia del Foro Mundial, que se reúne anualmente, el Diálogo de Alto Nivel viene reuniéndose con una periodicidad más amplia y no regular, siendo su primera edición la ya referida celebrada en 2006.

¹⁰ Vid. ONU (2014), en especial, par. 61-64, 82 y 86.

¹¹ Cursivas añadidas.

2. *Los fundamentos del nexo entre migración y desarrollo en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y en el Pacto Mundial para la Migración*

Como afirmara el secretario general, «con la aprobación de la Agenda 2030 en 2015, la migración internacional y su relación multidimensional con el desarrollo se convirtieron en una parte esencial de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo» (ONU, 2016a: par. 18). En efecto, debemos comenzar resaltando que en la anterior agenda para el desarrollo, la Agenda 2015, aprobada en el año 2000, no solo no se incluía la migración entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs), sino que ni siquiera se hacía referencia a ella en la Declaración del Milenio¹², por más que, como hemos visto, ya en ese año había certeza científica suficiente, apoyada en numerosos y consolidados trabajos, de su profunda y compleja relación. Sin embargo, no será hasta la mencionada reunión del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo de 2013 cuando los Estados decidan:

trabajar en pro de un programa eficaz e inclusivo sobre la migración internacional que integre el desarrollo y respete los derechos humanos mejorando el desempeño de las instituciones y los marcos existentes y colaborando de manera más efectiva en los planos regional y mundial con todas las partes interesadas en la cuestión de la migración internacional y el desarrollo. (ONU, 2013: par. 3).

Así, en efecto, dicha integración entre desarrollo y migración se producirá, por primera vez, en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, adoptada en 2015, y, a partir de ahí, y como veremos, en cumplimiento de una de las metas específicas establecidas en la Agenda, también en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, de 2018, pasando por la previa Declaración de Nueva York para los refugiados y los migrantes, de 2016. Es, por tanto, en el segundo lustro de la pasada década cuando se alcanzará la madurez suficiente, derivada de largos años de trabajos, académicos, diplomáticos y de la sociedad civil, para forjar un consenso en la comunidad internacional que permitiese plasmar en las agendas internacionales de actuación, tanto en materia de desarrollo como de

¹² Vid. ONU (2000).

migración, dicha intensa, inescindible, pero compleja y multidimensional a la vez, relación. Relación que se sustenta en un conjunto de fundamentos que se encuentran recogidos en los citados documentos.

Así, en lo que a la Agenda 2030 respecta, el fundamento principal, verdadero pilar fundacional de la Agenda, y también de la incorporación a la misma de los migrantes, es el principio-promesa de que «nadie se quedará atrás»¹³, y que tiene por corolario la referencia, genérica y utilizada de manera generalizada a lo largo de la Agenda, «a las personas» o a «todos los seres humanos» como destinatarios, sujetos de la misma:

Las personas

Estamos decididos a poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones, y a velar por que todos los seres humanos puedan realizar su potencial con dignidad e igualdad y en un medio ambiente saludable.

La prosperidad

Estamos decididos a velar por que todos los seres humanos puedan disfrutar de una vida próspera y plena, y por que el progreso económico, social y tecnológico se produzca en armonía con la naturaleza (ONU, 2015b: Preámbulo).

En consecuencia, los jefes de Estado y de Gobierno solemnemente proclamarán:

*Al emprender juntos este gran viaje, prometemos que nadie se quedará atrás. Reconocemos que la dignidad de la persona humana es fundamental, por lo que deseamos ver cumplidos los Objetivos y las metas para todas las naciones y los pueblos y para todos los sectores de la sociedad, y nos esforzaremos por llegar primero a los más rezagados (ONU, 2015b: par. 4)*¹⁴.

Tomando, como vemos, la dignidad humana –igual por definición a todos los seres humanos¹⁵– como fundamento último, el principio-promesa de «no dejar a nadie atrás» incluye necesariamente

¹³ Sobre la relevancia de este principio en la relación entre migración y desarrollo a partir de la Agenda 2030, *vid.* Gortazar Rotaache (2019).

¹⁴ *Cursivas añadidas.*

¹⁵ *Vid.* artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

a «todos los pueblos», a «todos los sectores de la sociedad», en definitiva, a todas las personas; y entre ellas, por supuesto, a las personas migrantes. Pero es que, además, implica «llegar primero a los más rezagados»; esto es, a los más vulnerables y necesitados. Pues bien, entre ellos ocupan un lugar destacado, sin lugar a ninguna duda, los migrantes, muy especialmente los migrantes en situación irregular, cuya estructural vulnerabilidad se ve multiplicada en el caso de las mujeres y los menores migrantes; más aún si viajan solos, probablemente el colectivo de seres humanos más vulnerable, más rezagado y, por consiguiente, al que los Estados han prometido solemnemente «llegar primero».

Como consecuencia directa de lo anterior, los ODSs en los que se concreta la Agenda 2030, así como sus respectivas metas, son universales, integrados e indivisibles, tal y como se afirma en los párrafos 5 y 55: «Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas son de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal»; por lo que, «(c)omo reflejo del enfoque integrado que hemos convenido, los nuevos Objetivos y metas están profundamente interrelacionados y vinculados por numerosos elementos transversales».

De ello podemos derivar al menos, y en lo que aquí interesa, dos principios estructurales: de un lado, el principio «todos para todos»; esto es, todos los ODSs, y sus metas, al poseer un carácter integrado e indivisible y un alcance universal, se refieren a todos los seres humanos, incluidos, claro está, los migrantes. De otro, muestra, y a la vez trae causa, de la profunda e inescindible relación e interdependencia entre desarrollo, derechos humanos y paz y seguridad¹⁶; que en el caso de los migrantes es, sin duda, especialmente relevante.

En definitiva, todas las aspiraciones de la comunidad internacional institucionalizada y de los Estados que la conforman, reflejados en su «visión de futuro» en los párrafos 7 a 9 de la Agenda 2030, pasa por que todos los ODSs y sus metas respectivas sean para todos, para todas las personas, incluidos los más de 270 millones de migrantes

¹⁶ Tal y como se reitera en el Preámbulo y en el par. 35 de la Agenda 2030. *Vid.*, sobre esta relación, Vacas Fernández y Tascioni, 2017.

que existen hoy en el planeta¹⁷. En especial, lo establecido en el párrafo 8, de particular relevancia para los mismos:

Aspiramos a un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación; donde se respeten las razas, el origen étnico y la diversidad cultural y en el que exista igualdad de oportunidades para que pueda realizarse plenamente el potencial humano y para contribuir a una prosperidad compartida; un mundo que invierta en su infancia y donde todos los niños crezcan libres de la violencia y la explotación; un mundo en el que todas las mujeres y niñas gocen de la plena igualdad entre los géneros y donde se hayan eliminado todos los obstáculos jurídicos, sociales y económicos que impiden su empoderamiento; un mundo justo, equitativo, tolerante, abierto y socialmente inclusivo en el que se atiendan las necesidades de los más vulnerables.

En efecto, en el párrafo 23, dedicado específicamente a las personas vulnerables, ya se cita de manera expresa a los migrantes, a los que más adelante dedicará específicamente el siguiente párrafo:

29. Reconocemos la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. Reconocemos también que la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales. Cooperaremos en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, y a los refugiados y los desplazados. Esa cooperación también deberá fortalecer la resiliencia de las comunidades que acogen a los refugiados, particularmente en los países en desarrollo. Subrayamos que los migrantes tienen derecho a regresar a su país de nacionalidad y recordamos que los Estados deben velar por que se reciba adecuadamente a los nacionales que regresen a su país.

Dicho reconocimiento expreso de «la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible»,

¹⁷ *Cf.*: United Nations (2019).

así como de «su gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino» son, de un lado, la consecuencia lógica de todo lo anterior, además de, por otro, poner las bases para, por su parte, incluir a su vez y correlativamente el desarrollo también como fundamental en el tratamiento y gobernanza de la migración. Así viene reconocido en la Declaración de Nueva York, de 2016, donde se pone de manifiesto la doble conexión, dentro de la compleja y pluridimensional relación, entre desarrollo y migración, positiva y negativa: la migración como vehículo de desarrollo; el desarrollo, o mejor su ausencia –a través de su *efecto expulsión*: único real y verdaderamente existente; en contraposición al muy publicitado, pero enormemente cruel, cínico y más que dudoso, *efecto llamada*–, como fábrica de migración forzada:

4. Al aprobar hace un año la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, reconocimos claramente la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. Nuestro mundo es un lugar mejor gracias a esa contribución. Los beneficios y las oportunidades que ofrece la migración segura, ordenada y regular son considerables y a menudo se subestiman.

(...)

12. Estamos decididos a abordar las causas profundas de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes (...) haremos frente a esas causas mediante la prevención y la solución pacífica de los conflictos, una mayor coordinación de las actividades de *asistencia humanitaria, desarrollo y consolidación de la paz, la promoción del estado de derecho* en los planos nacional e internacional y *la protección de los derechos humanos*¹⁸. De manera análoga, nos ocuparemos de los desplazamientos causados por *la pobreza, la inestabilidad, la marginación y la exclusión y la falta de oportunidades económicas y de desarrollo, prestando especial atención a las poblaciones más vulnerables* (ONU, 2016b: par. 4 y 12)¹⁹.

Y también en el Pacto Mundial de Marrakech, de 2018, incluyendo entre los principios rectores que lo fundamentan al desarrollo sostenible:

¹⁸ Subrayando la relación triangular antes referida entre derechos humanos, desarrollo y paz y seguridad, en este caso, en relación expresa con la migración.

¹⁹ Cursivas añadidas.

El Pacto Mundial se basa en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, donde se reconoce que la migración es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo sostenible de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales. La migración contribuye a lograr resultados positivos en materia de desarrollo y a alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, especialmente cuando se gestiona bien. El Pacto Mundial tiene por objeto aprovechar el potencial de la migración para alcanzar todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como la repercusión que este logro tendrá sobre la migración en el futuro (ONU, 2018: par. 15)²⁰.

III. LA MIGRACIÓN EN LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODSS)

A partir de este mutuo reconocimiento, y de los fundamentos que lo sostienen, la migración, los migrantes, ocupan un lugar extraordinariamente relevante en los objetivos y metas, así como en los indicadores, en los que se concreta la Agenda 2030. Tan es así que, coherentemente con lo señalado, todos y cada uno de los ODSs y prácticamente todas las metas de cada uno de ellos tienen relación y son aplicables a los migrantes, sean expresamente referidos o implícitamente incluidos en los mismos; por lo que deben, a su vez, necesariamente ser tenidos en cuenta a la hora de elaborar indicadores para su seguimiento y valoración.

1. La relevancia general para la migración de todos los ODSs y sus metas, y viceversa: vínculos intersectoriales, afectación multidireccional

A los migrantes, como colectivo especialmente vulnerable en las sociedades donde viven, les son de especial aplicación todos los ODSs y buena parte de sus metas; a la vez, los migrantes son motor de desarrollo tanto en los países de origen, como de tránsito y destino. Es esta realidad relacional compleja, multifacética y multidireccional entre migración y desarrollo, y su reconocimiento en la Agenda 2030, lo que sitúa a la migración y a los migrantes en el centro de las políticas de desarrollo a nivel internacional, regional, nacional y local.

²⁰ Cursivas añadidas.

En efecto, de un lado, el *motto* que, como hemos visto, preside, fundamenta e informa toda la Agenda 2030, «no dejar a nadie atrás», adquiere todo su sentido cuando se aplica a los migrantes. Como se ha subrayado en el Foro Global para la Migración y el Desarrollo:

The most important aspect of the 2030 Agenda and the SDGs for migrants, as for others, was the pledge to ‘leave no one behind’. Migrants, especially those living in the shadows without legal status, are among the most likely to be left behind, so the repeated refrain in the SDGs that their protections and benefits apply “to all” is crucial (GFMD, 2020: 11).

De otro, la constatación científica, cada vez más evidente a partir de los resultados de las investigaciones desarrolladas, sobre el impacto de los migrantes en el desarrollo de las distintas sociedades y Estados afectados –de origen, tránsito y destino– ha llevado a reconocer, como hemos visto, la relevancia de la migración, de los migrantes, como motor de desarrollo. Como afirma el secretario general, debemos

recordar los vínculos que unen la migración con nuestra lucha más amplia contra la desigualdad. La migración bien gestionada puede ayudarnos a la vez a invertir el curso de la desigualdad dentro de un mismo Estado, en la medida en que se fomenta el crecimiento económico general, y a reducir la desigualdad entre Estados gracias a las remesas y a la promoción de aptitudes e ideas. No lograremos cumplir nuestro compromiso global de no dejar a nadie atrás si no hacemos frente a las persistentes disparidades económicas entre Estados Miembros. La migración ofrece en ese sentido un mecanismo positivo y mutuamente beneficioso, siempre que apliquemos políticas dirigidas a potenciar al máximo sus beneficios (ONU, 2017: par. 87).

Ello es lo que hace que todos los ODSs y gran parte de sus metas les sean de aplicación, que lo sean de manera general, aunque no se disponga expresamente referencia alguna a los mismos.

	EXPLICIT	VULNERABILITY / PROTECTION	POTENTIAL	EMPLOYMENT CREATION	CLIMATE
1. No poverty		X	X		X
2. No hunger				X	X
3. Good Health	X	X	X		
4. Quality education	X	X	X		
5. Gender equality	X	X	X		
6. Clean water and sanitation		X			
7. Renewable energy		X		X	X
8. Good jobs and economic growth	X	X	X	X	X
9. Innovation and infrastructure			X	X	
10. Reduced inequalities	X	X		X	
11. Sustainable cities and communities		X			X
12. Responsible consumption			X	X	
13. Climate action		X			X
14. Life below water			X	X	
15. Life on land		X			X
16. Peace and justice	X	X			
17. Partnerships for the goals	X		X	X	

Table 2: Links between Migration and the 2030 Agenda (GFMD, 2018: 8)²¹

Como vemos, la Tabla 2, confeccionada por el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Sostenible y Migración Internacional del Foro Global para Migración y Desarrollo, distingue, de un lado, los ODSs en alguna/s de cuyas metas se hace referencia explícita a la migración –cuestión que analizaremos en el siguiente subepígrafe–; mientras que, de otro, diferencia en distintas columnas los que son de aplicación a los migrantes a efectos de su protección por su posición especialmente vulnerable –columna 2–, de los relativos a la migración como motor potencial de desarrollo, en general –columna 3–, para la creación de empleo –columna 4– o en relación a la lucha contra el cambio climático –columna 5–. Así, podemos observar cómo tanto desde una perspectiva de aplicación de los ODSs a los migrantes como grupo especialmente vulnerable para su protección, como desde la

²¹ Los colores indican los objetivos que han sido, o van a ser, analizados en cada Foro Político de Alto Nivel: azul en el de 2017, naranja en el de 2018 y verde en el de 2019.

de considerarlos motor de desarrollo, todos los ODSs tienen que ver con la migración.

Pero no solo los Objetivos, sino que prácticamente todas las metas en las que los mismos se concretan tienen conexión con la migración, y la mayoría de ellas, además, también en el doble sentido que acabamos de describir. La siguiente tabla, preparada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2018: 32 y 33), ordena temáticamente las metas de los ODSs con relevancia para los migrantes, así como su sentido²².

Pobreza y crecimiento	<ul style="list-style-type: none"> — Se debería incluir a los migrantes en la implementación de todas las metas relativas a la pobreza — Se debería considerar la migración como un mecanismo de potenciación de las medidas para la reducción de la pobreza y para el crecimiento en los diferentes países 	11, 1.2, 1.4, 1.5, 1.A, 1.B, 8.1, 8.2, 8.3, 10.1	
Protección social	<ul style="list-style-type: none"> — Los migrantes deberían tener acceso y ser incluidos en la cobertura y las políticas de protección social — Las trabajadoras domésticas migrantes deberían disfrutar de protección social 	1.3, 5.4, 10.4	
Salud	<ul style="list-style-type: none"> — Los migrantes deberían incluirse en la cobertura sanitaria universal y todas las metas de salud — La distribución de la fuerza laboral de salud global debería mejorarse — Comprender la migración es fundamental para fortalecer la preparación para emergencias sanitarias, desarrollar políticas de salud inclusivas y mejorar el acceso a los servicios de salud sensibles a los migrantes — La salud de los migrantes mejorará a través del progreso en muchas otras metas — Mejorar la salud de los migrantes es una condición previa fundamental para trabajar, ser productivos y contribuir a la sociedad, que también contribuye a otras metas 	3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.7, 3.8, 3.8, 3.C, 3.D, 5.6, 8.7, 8.8, 10.7, 10.C	
Educación	<ul style="list-style-type: none"> — Los niños migrantes deberían incluirse en las metas de educación — Administrar la demanda y la oferta de migración laboral mejorando la correspondencia de las capacidades — La educación de los migrantes mejorará a través del progreso en otras metas, incluidas las remesas más baratas y la migración segura y ordenada 	4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 10.7, 10.C	

²² Para un análisis exhaustivo de la relación entre las diferentes metas de los ODSs y la migración, *vid. Correlación integral de las Metas de los ODSs y la migración* (OIM, 2018: Anexo).

Género	<ul style="list-style-type: none"> → Protección de los trabajadores domésticos migrantes → Abordar las vulnerabilidades de la migración relacionadas con el género → Ayudar a las mujeres a usar la migración para ayudarse a sí mismas a empoderarse → El progreso inclusivo en otras metas abordará los potenciales impulsores de migración negativos y discriminatorios para las mujeres 	5.2; 5.3, 5.4, 5.A, 5.C	
Infancia	<ul style="list-style-type: none"> → Combatir el tráfico de niños y el trabajo infantil → Los niños migrantes deberían incluirse en las metas relativas a la pobreza infantil y la educación → El progreso inclusivo en otras metas, como la migración ordenada y segura, la salud, la justicia, etc. mejorará la protección de los niños migrantes 	1.2, 4.2, 4.5, 4.A, 5.1, 5.2, 8.7, 10.7, 16.2, 16.3	
Ciudades	<ul style="list-style-type: none"> → Trabajar para lograr ciudades inclusivas, mediante, por ejemplo, el incremento de viviendas asequibles, beneficiará a los migrantes. Sus necesidades deben ser tenidas en cuenta en la implementación de las metas relevantes → Fomentar la planificación urbana participativa para incluir a los migrantes → Los migrantes deben incluirse en todas las metas relacionadas con la reducción del riesgo de desastres urbanos y la gestión del riesgo de desastres 	11.1, 11.3, 11.B, 11.C	
Cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> → Los migrantes deben incluirse en todas las metas relacionadas con la reducción y gestión del riesgo de desastres, incluidos los sistemas de alerta temprana → La migración debe ser reconocida como una estrategia potencial de adaptación al cambio climático (CCA) y forma de construir resiliencia → Los esfuerzos de educación y concienciación sobre el cambio climático deberían incluir las dimensiones de movilidad del cambio climático 	1.5, 10.7, 11.5, 13.1, 13.3	
Ciudadanía, estado de derecho e inclusión	<ul style="list-style-type: none"> → La expansión de la identidad jurídica ayudará directamente a reducir la apatridia, ayudará a crear caminos para la migración irregular y protegerá los derechos legales de los migrantes → La expansión de la identidad jurídica contribuirá indirectamente a fomentar la inclusión de los migrantes, mejorar su acceso a los servicios básicos y ayudar a contrarrestar la trata de personas y la delincuencia organizada → El fortalecimiento del estado de derecho ayudará a los migrantes de muchas maneras, por ejemplo mejorando el acceso a la justicia y abordando la detención de migrantes, y abordando posibles causas de desplazamiento. 	10.2, 16.3, 16.4, 16.7, 16.9, 16.B	
Díspora y alianzas para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> → Inclusión de la migración y los migrantes en las alianzas para el desarrollo 	8.9, 9.2, 12.B, 17.3, 17.5, 17.13, 17.16, 17.17, 17.18	

2. Metas específicas de los ODSs referidas expresamente a migración

Además de los señalados vínculos genéricos, intersectoriales y multidireccionales, algunos de los ODSs contienen una serie de metas expresamente referidas o que contienen vínculos directos con la migración y los migrantes. En el siguiente cuadro, el secretario general de las Naciones Unidas realiza un listado de las mismas (ONU, 2016^a: 10), así como de la Agenda de Acción de Addis Abeba (ONU, 2015a).

Recuadro 3

La migración y la Agenda 2030

- a) **Objetivos de Desarrollo Sostenible (meta)**
- Capacitar al personal sanitario en los países en desarrollo y retenerlo (3.c)
 - Aumentar el número de becas para estudiar en el extranjero (4.b)
 - Erradicar la trata de personas (5.2, 8.7 y 16.2)
 - Proteger los derechos laborales de los trabajadores migrantes, en particular de las mujeres migrantes (8.8)
 - Facilitar la migración ordenada, segura, regular y responsable (10.7)
 - Reducir los costos de transacción de las remesas (10.c)
 - Garantizar el acceso a una identidad jurídica, en particular mediante el registro de nacimientos (16.9)
 - Desglosar los datos por estatus migratorio (17.18)
- b) **Agenda de Acción de Addis Abeba (párrafo)**
- Mitigar las posibles repercusiones de los estándares sobre la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo en cuanto a la limitación del acceso a los servicios financieros (24)
 - Facilitar el acceso a servicios financieros asequibles para los migrantes y sus familias (40)
 - Promover la transferencia de remesas de manera más económica, rápida y segura (40)
 - Prestar educación de calidad para los niños migrantes y refugiados (78)
 - Garantizar la migración en condiciones de seguridad y en forma ordenada y sistemática, con pleno respeto de los derechos humanos (111)
 - Aumentar la transferibilidad de las prestaciones ganadas y potenciar el reconocimiento mutuo de las calificaciones (111)
 - Combatir la xenofobia y facilitar la integración social de los migrantes (111)
 - Poner fin a la trata de personas, en particular las mujeres y los niños (112)

Podemos tratar de ordenarlas de forma temática, y siguiendo el orden de numeración de las metas respectivas, de la siguiente manera:

- Capacitación de migrantes: evitar los efectos negativos del *brain drain*, y también del menos atendido pero igualmente pernicioso *brown drain* o pérdida de trabajadores no cualificados²³, fomentando los efectos positivos del *gain drain*²⁴.
 - «3.c. Aumentar considerablemente la financiación de la salud y la contratación, el perfeccionamiento, la capacitación y la retención del personal sanitario en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo»: relación directa, aunque en sentido inverso, con la migración; aquí con el objetivo de evitar los perniciosos efectos del *brain drain* en el ámbito sanitario.
 - «4.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos, a fin de que sus estudiantes puedan matricularse en programas de enseñanza superior, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, de países desarrollados y otros países en desarrollo»: aquí, en sentido contrario al anterior, para favorecer el *brain gain* y fomentar así sus efectos positivos para el desarrollo de los países de origen de los estudiantes migratorios.
- Trata y explotación de personas: que, si bien no se refiere de manera exclusiva a migrantes, sí son estos las víctimas principales de tales comportamientos delictivos. Como he escrito en otro lugar:

En el ámbito migratorio, debido a las especiales características del «viaje» o «proceso migratorio», a la situación de vulnerabilidad

²³ Sobre esta cuestión, *vid.* Lewis, 1986.

²⁴ *Vid.* entre otros, Lowell y Findlay, 2002; Özden y Schiff, 2005; Stark, 1997.

general de los migrantes, más aún si se encuentran en situación económica, social y/o jurídica precaria, como suele ocurrir en la mayoría de los casos, tanto en los Estados de tránsito como de destino en los que se encuentren, los migrantes son víctimas potenciales de gran número de delitos de muy diversa naturaleza. Dos de los que más les afectan, pues se producen muy a menudo en este ámbito, son la trata y el tráfico de personas. Delitos que, además, afectan de forma muy especial, y por diversas razones, a mujeres y niños²⁵ (VACAS FERNÁNDEZ, 2017: 138).

- «5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación».
- «8.7 Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas».
- «16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños».
- Migración laboral y empleo: metas que, al igual que en el caso anterior, son de aplicación general, a todas las personas; y por tanto también, y de manera muy especial, a los migrantes por su especial vulnerabilidad, tal y como se reconoce expresamente en la meta 8.8.

²⁵ «La mayoría de las víctimas de la trata son extranjeras en el país donde se identifican como víctimas. En otras palabras, esas víctimas –más de 6 de cada 10– son trasladadas cruzando al menos una frontera nacional. (...) *aproximadamente la mitad de las víctimas de la trata detectadas son mujeres adultas.* Aunque esta proporción ha disminuido considerablemente en los últimos años, en parte se ha visto compensada por el *aumento del número de niñas identificadas como víctimas. Las mujeres representan la gran mayoría de las víctimas detectadas que fueron objeto de trata con fines de explotación sexual.* En lo relativo a las víctimas de la trata con fines de trabajo forzoso, aunque los hombres constituyen una importante mayoría, las mujeres representan casi un tercio de las víctimas detectadas». UNODOC, 2014: 8 y 10. Cursivas añadidas.

- «8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor».
- «8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios».
- **Gobernanza de la migración:** «10.7 Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas». Y cuyo resultado tangible más relevante se ha alcanzado ya tres años después con la adopción en Marrakech del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, y cuya imbricación con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible analizaremos seguidamente.
- **Remesas:** «10.c De aquí a 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5%». Siendo este, como es bien sabido, uno de los ámbitos prácticos fundamentales en los que actuar para fomentar el papel de motor de desarrollo de los migrantes²⁶; de ahí también su concreción tanto temporal como de logros a obtener. Sin embargo, todavía nos encontramos lejos de alcanzar tales metas. Como subraya el secretario general de Naciones Unidas:

En el primer trimestre de 2020, el costo medio del envío de remesas ascendió a un 6,79 % a nivel mundial, lo que representa un leve descenso respecto del trimestre anterior (6,82 %) y sigue siendo más del doble de la meta del 3 % prevista en los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 (ONU, 2020: par. 56)²⁷.

²⁶ *Vid.* entre otros, De Haas, 2007; Lindley, 2007; Rapoport y Docquier (2005); Ratha, 2003.

²⁷ *Vid.* Banco Mundial (2016).

- Datos migratorios: «17.18 De aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales».

Y es que los datos sobre el fenómeno migratorio son escasos, de muy baja calidad y, los que hay, de muy difícil acceso. Como señala el secretario general:

La disponibilidad de datos oportunos, fiables y exactos es un requisito previo para un debate basado en datos empíricos y para la formulación y supervisión de políticas. Muchos países tienen poca capacidad para producir datos básicos sobre la población de migrantes y los flujos migratorios o para llevar a cabo análisis pertinentes para las políticas sobre los modos y medios de aprovechar los beneficios de la migración para las personas, las comunidades y las sociedades (ONU, 2014: par. 65).

Pues bien, una parte importante de esta cuestión es interna, propia de los indicadores de los ODSs relativos a o en conexión con la migración, que, como hemos visto, son casi todos; y que por ello interpela a la propia Naciones Unidas. Así, la OIM ha establecido la siguiente tabla de indicadores relativos a las metas específicamente referidas a migración (OIM, 2018: 96), que acabamos de ver:

INDICADORES GLOBALES	ORGANISMOS CUSTODIOS
3.C.1 Densidad y distribución del personal sanitario	OMS (véase metadatos)
4.b.1 Volumen de flujos de asistencia oficial para el desarrollo para becas por sector y tipo de estudio (cuantificando el esfuerzo público que los donantes otorgan a los países en desarrollo para becas)	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (véase metadatos)
8.8.1 Frecuencias de lesiones laborales fatales y no fatales, por sexo y estado migratorio	Organización Internacional del Trabajo (OIT) (véase metadatos)
8.8.2 Nivel de cumplimiento nacional de los derechos laborales (libertad sindical y negociación colectiva) basado en fuentes textuales de la OIT y la legislación nacional, por sexo y estado migratorio.	Organización Internacional del Trabajo (OIT) (véase metadatos)
10.7.1 Costo de reclutamiento asumido por el empleado como proporción del ingreso anual obtenido en el país de destino	Banco Mundial (BM) y OIT; en fase de desarrollo (véase plan de trabajo)
10.7.2. Número de países que han implementado políticas de migración bien gestionadas	UN DESA y OIM; en fase de desarrollo (véase metadatos) Nótese que no es posible que los gobiernos formulen sus propios informes sobre el indicador global 10.7.2 tal como está formulado
10.C.1 Costos del envío de remesas como proporción del monto remitido	Banco Mundial (véase metadatos)
16.2.2 Número de víctimas de la trata de personas por 100.000 habitantes, por sexo, edad y forma de explotación	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (véase metadatos)
17.3.2 Volumen de remesas (en dólares de EE.UU.) como proporción del PIB total	Banco Mundial (véase metadatos)
17.18.1 Proporción de indicadores de desarrollo sostenible producidos a nivel nacional, con desglose completo cuando sea relevante para el objetivo, de conformidad con los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales	En fase de desarrollo; véase la página de indicadores de Nivel III de la ONU para información

Como vamos a ver a continuación, buena parte de las metas referidas incluidas en los distintos ODSs de la Agenda 2030 serán, coherentemente, incluidas a su vez dentro de los objetivos, y las acciones en que estos se concretan, contenidos en el Pacto Mundial para las Migraciones.

IV. EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LOS OBJETIVOS DEL PACTO DE MARRAKECH

Probablemente el resultado concreto más relevante hasta la fecha en relación a las metas contenidas en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible directa y expresamente conectadas con la migración sea el relativo a la gobernanza de la migración, en el marco del ODS 10 «Reducir la desigualdad en los países y entre ellos», al proponerse los Estados como meta 10.7 «Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas».

En efecto, si la primera resolución de la Asamblea General en su 70° periodo de sesiones, aprobaba de manera solemne la Agenda 2030, un año después, hacía lo propio, también en su primera resolución, con la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Ello, lejos de resultar casual, servía a los Estados para mostrar la profunda conexión y la igual relevancia existente entre desarrollo y migración. Como se afirma en la Declaración: «Nos reunimos hoy, un año después de la aprobación de la Agenda 2030, decididos a aprovechar todo el pleno de la Agenda en favor de los refugiados y los migrantes» (ONU, 2016b: par. 17).

En ella se parte, en efecto, de la incuestionable y ya por fin aceptada relación entre migración y desarrollo para asumir una serie de compromisos en materia migratoria que, en coherencia con ello, en gran medida se fundamentan y son el resultado de dicha asunción y reconocimiento por parte de los Estados. Así, después de recordar en la Declaración «la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible» (ONU, 2016b: par. 4), los Estados afirmarán que «(l)os grandes desplazamientos de refugiados y migrantes tienen ramificaciones políticas, económicas, sociales y humanitarias y para el desarrollo y los derechos humanos que traspasan todas las fronteras» (ONU, 2016b: par. 7), que están decididos a «abordar las causas profundas²⁸ de los grandes despla-

²⁸ Que no son los que muchos gobiernos occidentales señalan con eufemismos cínicos y profundamente injustos, por inexactos y, sobre todo, crueles, como «efecto llamada», o con señalamientos fáciles e interesados a «las mafias de tráfico de personas», que no son causa sino consecuencia; sino «los factores determinantes y las causas profundas de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, incluidos el desplazamiento forzoso y las crisis prolongadas, para, entre otras cosas, reducir la vulnerabilidad, combatir la

zamientos de refugiados y migrantes» (ONU, 2016b: par. 12) y que «(e)n la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, prometimos que nadie se quedaría atrás (y) que nos esforzaríamos por llegar primero a los más rezagados» (ONU, 2016b: par. 16); y, en consecuencia, solemnemente:

16. (...) Reafirmamos hoy los compromisos relacionados con las necesidades específicas de los migrantes o los refugiados. En la Agenda 2030 se plantea claramente, entre otras cosas, que facilitaremos la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. Las necesidades de los refugiados, los desplazados internos y los migrantes se reconocen expresamente.

17. La implementación de todas las disposiciones pertinentes de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible permitirá reforzar la contribución positiva que hacen los migrantes al desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, se podrán encarar muchas de las causas fundamentales de los desplazamientos forzados, lo que ayudará a crear condiciones más favorables en los países de origen.

Para ello, los Estados asumirían toda una serie de compromisos con los refugiados y los migrantes, entre los que destacaba el de adoptar un pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular tal y como se describe en el Anexo II de la resolución:

Este pacto mundial establecería una serie de principios, compromisos y entendimientos entre los Estados Miembros sobre la migración internacional en todas sus dimensiones. Sería una contribución importante a la gobernanza mundial y mejoraría la coordinación en lo que concierne a la migración internacional. Ofrecería un marco para la cooperación internacional amplia respecto de los migrantes y la movilidad humana. Abordaría todos los aspectos de la migración internacional, como los humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos, entre otros. Seguiría la senda marcada por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre

pobreza, mejorar la autosuficiencia y la resiliencia, reforzar el nexo entre las cuestiones humanitarias y el desarrollo y mejorar la coordinación con las actividades de consolidación de la paz». (ONU, 2016b: par. 37).

la Financiación para el Desarrollo y se basaría en la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, aprobada en octubre de 2013 (ONU, 2016b: Anexo, par. 2).

Finalmente, poco más de dos años después, tal y como estaba previsto, aunque no sin dificultades políticas profundas²⁹, el 11 de diciembre de 2019 los jefes de Estado y de Gobierno adoptaron solemnemente en Marrakech el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Pacto que parte del reconocimiento de que la migración «genera prosperidad, innovación y desarrollo sostenible en nuestro mundo globalizado, y que estos efectos positivos pueden optimizarse mejorando la gobernanza de la migración» (ONU, 2018: par. 8); de ahí que uno de sus principios rectores, como hemos visto, sea el desarrollo sostenible (ONU, 2018: par. 15).

A partir de ello, el Pacto Mundial se articula a través de la técnica de objetivos, en paralelo a la utilizada en las agendas de desarrollo, fijando 23 objetivos con el fin de construir una gobernanza internacional de la migración para que sea segura, ordenada y regular; a cada uno de los cuales se le añaden una serie de acciones que los Estados se comprometen a ir implementando en el futuro para tratar de alcanzarlos.

Se trata, en definitiva, de una aproximación propiamente programática, que indica caminos a seguir en una actuación progresiva; alejada, por tanto, de la asunción por los Estados de obligaciones jurídicamente vinculantes *–lege data–* contenidas en un tratado internacional. La opción por el *soft law* se refleja, por tanto, en el instrumento elegido por los Estados, que no es un tratado internacional, *sino un pacto*; lo que desde luego tiene consecuencias jurídicas desde la perspectiva de su naturaleza y alcance jurídicos³⁰, pero que resulta coherente con el camino elegido para ir avanzando en el ámbito del desarrollo sostenible. Aunque debemos ser cuidadosos y no ignorar que dicho camino encierra potenciales peligros, como el conocido como *SDGs washing*, al que nos referiremos en el último epígrafe,

²⁹ En especial derivadas de la posición política beligerantemente contraria de algunos gobiernos de países occidentales que no asistieron a la conferencia internacional. Ese fue el caso de Estados Unidos, Australia o Chile, pero también de algunos Estados miembros de la Unión Europea: Austria, la República Checa, Eslovaquia, Hungría, Letonia y Polonia.

³⁰ *Vid.* sobre esta cuestión, entre otros, Díaz Barrado (2016) y Fernández Liesa (2017).

que es necesario conjurar subrayando la vigencia y aplicación del Derecho Internacional Migratorio.

Pues bien, como en el caso de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible, donde la migración, los migrantes, atraviesan y permean todos los ODSs; aquí el desarrollo, a su vez, aparece ligado a buena parte, sino a todos los objetivos del Pacto Mundial, en algunos casos de forma indirecta, implícitamente; en otros, de manera directa y/o explícita.

1. Objetivos explícitamente relacionados con el desarrollo

Podemos identificar los objetivos 1, 2, 19, 20 y 23 del Pacto Mundial de Marrakech como directa y expresamente relacionados con el desarrollo:

- «Objetivo 1: Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica»: por el que los Estados se comprometen «a reforzar la base empírica sobre la migración internacional disponible a nivel mundial haciendo mejoras e inversiones en la recopilación, análisis y difusión de datos exactos, fiables y comparables» (ONU, 2018: par. 17), así como a «velar por que esos datos faciliten la investigación, sirvan de guía para la formulación de políticas coherentes con base empírica y un discurso público bien informado, y permitan hacer un seguimiento y una evaluación eficaces del cumplimiento de los compromisos». Objetivo obviamente paralelo a la meta 17.18 de la Agenda 2030³¹.
- «Objetivo 2: Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen»: comprometiéndose a «crear condiciones políticas, económicas, sociales y ambientales adecuadas para que las personas puedan vivir de manera pacífica, productiva y sostenible en su propio país y cumplir sus aspiraciones personales, evitando así que la desesperación y el deterioro del entorno las obliguen a recurrir a la migración irregular para buscar medios de subsistencia en otro lugar»; además, y en

³¹ Como expresamente refiere la acción d) prevista para su cumplimiento: «Recopilar, analizar y utilizar datos sobre los efectos y beneficios de la migración y sobre las contribuciones que los migrantes y las diásporas hacen al desarrollo sostenible, con miras a influir en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y las correspondientes estrategias y programas a nivel local, nacional, regional y mundial».

conexión expresa con el desarrollo, se comprometen a «garantizar la implementación plena y oportuna de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» (ONU, 2018: par. 18).

- «Objetivo 19: Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países»: para alcanzarlo, los Estados se comprometen «a empoderar a los migrantes y las diásporas para catalizar sus contribuciones al desarrollo y aprovechar los beneficios de la migración como fuente de desarrollo sostenible, reafirmando que la migración es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo sostenible de los países de origen, tránsito y destino»; a través, entre otras acciones, de «la aplicación plena y efectiva de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba fomentando y facilitando los efectos positivos de la migración para la realización de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible» (ONU, 2018: par. 35.a).
- «Objetivo 20: Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes»: por el que se comprometen, en directa conexión con la meta 10.c) de la Agenda 2030³², «a promover envíos de remesas más rápidos, seguros y económicos desarrollando los entornos normativos y reglamentarios propicios que posibilitan la competencia, regulación e innovación en el mercado de las remesas y ofreciendo programas e instrumentos con perspectiva de género que mejoren la inclusión financiera de los migrantes y sus familias», además de «a optimizar el efecto transformador que las remesas tienen en el bienestar de los trabajadores migrantes y sus familias, así como en el desarrollo sostenible de los países» (ONU, 2018: par. 36).
- «Objetivo 23: Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular»: comprometiéndose en concreto a que «el Pacto Mundial y los marcos jurídicos y normativos internacionales vigentes se refuercen mutuamente armonizando la aplicación del Pacto Mundial con esos

³² Tal y como se reconoce expresamente en la acción a) de este objetivo: «Elaborar una hoja de ruta para reducir los costos de transacción de las remesas de los migrantes a menos del 3 % y eliminar los corredores de remesas cuyo costo supere el 5 % para 2030, en consonancia con la meta 10 c) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible».

marcos, en especial la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba» (ONU, 2018: par. 39).

2. *Objetivos implícitamente relacionados con el desarrollo*

Del resto de objetivos, los más obviamente ligados al desarrollo y/o a las metas incluidas en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, aún de manera indirecta o implícita, son el 4, 5, 6, 7, 15, 16, 18, 21 y 22. Veámoslos:

- «Objetivo 4: Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada»: correlato de la meta 16.9 de la Agenda 2030.
- «Objetivo 5: Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular»: para facilitar con ello la migración ordenada y segura, tal y como hemos visto pretende la meta 10.7 de la Agenda 2030.
- «Objetivo 6: Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente»: en conexión con la meta 8.8 de la Agenda 2030.
- «Objetivo 7: Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración»: objetivo ciertamente general pero que conecta directamente con la Agenda 2030 en relación a las metas 5.2, 8.7 y 16.2 relativas a la erradicación de la trata de personas; 8.8 sobre los derechos laborales de los migrantes, 10.7 para facilitar una migración ordenada, segura y regular y, en fin, 16.9 para garantizar el derecho de acceso a una identidad jurídica.
- «Objetivo 15: Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos»: lo que evidentemente interpela a la mayoría, sino a todos, los ODSs.
- «Objetivo 16: Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social»: objetivo que, por su relevancia y amplitud, al igual que en el caso anterior, engarza con la práctica totalidad de los ODSs.
- «Objetivo 18: Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias»: en conexión directa con los ODSs 4 y 10; en especial, las metas 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 10.7 y 10 c).
- «Objetivo 21: Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración

sostenible»: comprometiéndose «a crear condiciones propicias para la seguridad física, el empoderamiento económico, la inclusión y la cohesión social en las comunidades, a fin de que la reintegración de los migrantes tras regresar a su país de origen sea sostenible» (ONU, 2018: par. 37); pues solo así podrán contribuir al desarrollo sostenible de sus países.

- «Objetivo 22: Establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas»: en conexión con las metas 1.3, 5.4 y 10.4 de la Agenda 2030.

Como se puede observar, ambos documentos construyen un marco coordinado, aunque ciertamente no exento de crítica como vamos a ver a continuación, que pretende fortalecer e impulsar los efectos positivos que se derivan de la íntima y profunda relación entre migración y desarrollo³³.

V. LA NECESARIA, Y OBLIGADA, DISTINCIÓN ENTRE LA TÉCNICA DE OBJETIVOS Y LOS DERECHOS HUMANOS PARA EVITAR EL PELIGRO DEL *SDGS WASHING*

La relación entre migración y desarrollo es multidireccional, multifacética y, sin duda, compleja, en absoluto unívoca y simplista. Baste recordar la advertencia del secretario general:

A la vez que se afirma el vínculo entre la migración y el desarrollo, hace falta poner en tela de juicio la idea de que los Estados de ingresos altos pueden reducir la migración procedente de los Estados de ingresos bajos solo con aumentar la asistencia para el desarrollo. A ello subyace el supuesto de que, a medida que los Estados ganan en riqueza, disminuye el número de ciudadanos obligados a buscar oportunidades en el extranjero. Según estudios recientes, la relación entre las corrientes de ayuda y la migración no es tan directa ni lineal³⁴. El desarrollo internacional es un bien por derecho propio, y la migración forma parte integrante del desarrollo sostenible a escala mundial (ONU, 2017: par. 31).

³³ *Vid.*, entre otros, Herrera (2017) y Mamahdou, A. (2019).

³⁴ *Vid.* Clemens (2014).

El reconocimiento en los últimos años por la comunidad internacional institucionalizada de esta inescindible y profunda relación, pero también de su enorme complejidad ha permitido los avances que hemos tratado de mostrar incorporados a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

Sin embargo, debemos tener mucho cuidado, al avanzar en el camino de extraer consecuencias del reconocimiento de dicha relación en forma de objetivos y metas a alcanzar progresivamente, de no olvidar, ni permitir que se retroceda tomando lo anterior como excusa, que existe todo un marco jurídico vigente y vinculante para los Estados conformado por el Derecho Internacional Migratorio, cuyo contenido esencial lo forman los derechos humanos de los migrantes. Uno y otro camino no son en absoluto excluyentes ni antagónicos, sino complementarios; pero es necesario ser conscientes de que son caminos con un alcance jurídico muy diferente al partir de documentos con naturaleza jurídica distinta: los objetivos y metas de la Agenda 2030 y del Pacto Mundial de Marrakech están contenidos en declaraciones políticas –en forma de resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas– y, por consiguiente, su alcance jurídico no es sino recomendatorio, propio del *soft law* del que derivan, a lo sumo, disposiciones de *lege ferenda*; mientras que los derechos humanos de los migrantes se contienen en Derecho convencional, en tratados internacionales ampliamente ratificados por los Estados y que, por ello, les obligan y limitan su discrecionalidad soberana, como normas de *hard law*, *lege data* que son.

Por todo ello, debemos rehuir el peligro que supone elevar los objetivos de Desarrollo Sostenible y del Pacto Mundial a fines en sí mismos, aislados del ordenamiento jurídico vigente. Peligro que podría conducir al ya acuñado, por real, *SDGs washing*; esto es, a una degradación de las normas jurídicas vigentes en que se proclaman y garantizan los derechos de los migrantes, que por ello son *lege data*, *hard law*, a mero *desiderátum*, a *soft law* o *lege ferenda* todavía, o de nuevo, en construcción.

Peligro, en fin, rechazado formalmente por los Estados tanto en la Agenda 2030 como en el Pacto Mundial. Así, en la primera los Estados proclaman:

18. (...) reafirmamos nuestra adhesión al derecho internacional y ponemos de relieve que la Agenda se implementará de manera compatible con los derechos y obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional.

19. Reafirmamos la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como de otros instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos y el derecho internacional. Ponemos de relieve que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, todos los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin hacer distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad o cualquier otra condición (ONU, 2015b).

Mientras que en el segundo lo hacen de forma solemne y como principio rector de todo el Pacto:

f) *Derechos humanos*. El Pacto Mundial se basa en el derecho internacional de los derechos humanos y defiende los principios de no regresión y no discriminación. La aplicación del Pacto Mundial asegurará el respeto, la protección y el cumplimiento efectivos de los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, durante todas las etapas del ciclo de la migración. También reafirmamos el compromiso de eliminar todas las formas de discriminación contra los migrantes y sus familias, como el racismo, la xenofobia y la intolerancia (ONU, 2018:par. 15).

Y es que, como ya concluyéramos en otro lugar: «El Derecho Internacional Migratorio, partiendo de la dignidad humana, universal e igual para todos, se construye a partir de su especificación jurídica, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a nivel universal y regional» (Vacas Fernández, 2017: 329). En esa medida el Derecho Migratorio se configura en el límite jurídico material a la discrecionalidad de los Estados en materia migratoria, también en relación a la gobernanza internacional de las migraciones y en su relación con el desarrollo. Evitando así, siguiendo a Javier de Lucas,

que la pretensión de universalidad de los derechos humanos, la vocación de igual reconocimiento de los seres humanos como sujetos

de Derecho y de derechos, se quede en ideales o preceptos morales. Que sean solo un alivio del *buenismo*, de la buena conciencia, meras expresiones de altruismo que dependen de nuestra benevolencia y no se pueden exigir (de Lucas, 2015: 62).

No estamos en este ámbito en una *zona sin Derecho*, porque el Derecho Migratorio, que parte de la dignidad humana, del «reconocimiento del derecho a tener derechos» arendtiano, y cuyo contenido esencial lo conforman los derechos humanos, está vigente y obliga a los Estados, que no viven así en un espacio de confrontación pura, en un estado de naturaleza hobbesiano, donde gozarían de una discrecionalidad, de una libertad absoluta, y por ello falsa, como dirá Montesquieu; sino en un mundo regido por el Derecho que, por ello, supone límites a la discrecionalidad de los Estados a la hora de gestionar la migración, de tratar a los migrantes; a la hora, en fin, de determinar sus políticas migratorias interna e internacionalmente. Porque, como también ya indicamos,

la senda marcada y bien delimitada por nuestros valores y principios éticos, que han sido juridificados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 2 del Tratado de la UE, y que, a partir de ellos, han permitido construir todo un edificio jurídico denominado Derecho Internacional Migratorio y, en Europa, Derecho Migratorio Europeo, es no sólo un imperativo ético y moral –que lo es–, sino también, y muy especialmente jurídico: regido, por consiguiente, por el principio de legalidad, que limita por ello, sanamente e imperativamente, la discrecionalidad de los Estados en materia migratoria.

Junto a ello, resulta igualmente relevante subrayar que se trata, además, de un imperativo en términos de eficacia en la gestión de la migración, porque es la única vía que permite defender con éxito los intereses de todos los sujetos implicados –personas migrantes; Estados de origen, tránsito y destino; sociedades emisoras y receptoras– y aprovechar todas las enormes oportunidades y potenciales beneficios que genera (Vacas Fernández, 2017: 331-332).

Solo así, desde una aproximación claramente cimentada en los derechos humanos, se puede –desde la perspectiva de la eficacia– y se debe –desde la perspectiva de la exigencia moral y jurídica– abordar la gobernanza de la migración, tanto a nivel internacional como interno,

y en su relación, compleja, multidimensional y multifacética con el desarrollo. Solo desde los derechos humanos se puede conjurar el peligro denunciado, entre otros, por PIPER:

The discourse on and practical shape of migration policy making, however, is embedded within the structure of neoliberal economic globalisation characterised by macro-economic preoccupation with competition and flexibility, shaped by states' desire for nation (re) building or national sovereignty. As a result, the wellbeing and rights of migrants tend not to be a central political or policy concern. (...). This critique is based on the disregard for, or side-lining of, human and labour rights issues that affect migrants' ability to be 'agents of development'. The argument made instead is *in favour of a human rights framework considered essential for successful migration management and human development based on human security* (Piper, 2017: 233 y 234)³⁵.

³⁵ «El discurso sobre la conformación de las políticas migratorias está embebido en la estructura de la globalización económica neo-liberal, caracterizada por la preocupación macroeconómica sobre competitividad y flexibilidad, a la que da forma el deseo de los Estados de una reconstrucción nacional o de la soberanía nacional. En consecuencia, el bienestar y los derechos de los migrantes no se encuentran en el centro de la preocupación política de los Estados ni, por tanto, de sus políticas migratorias y de desarrollo. (...). Esta crítica se basa en la falta de consideración por, o la exclusión de, los asuntos relativos a los derechos humanos y sociales que afectan a la capacidad de los migrantes de ser "agentes de desarrollo". *El argumento contrario se posiciona a favor de considerar un marco de derechos humanos como esencial para el éxito de la gestión migratoria y el desarrollo humano basado en la seguridad humana*». (Traducción del autor. Cursivas añadidas).

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (2016). Remittance prices worldwide: making markets more transparent. Banco Mundial. <https://remittanceprices.worldbank.org/es>.
- CLEMENS, M. A. (2014). Does Development Reduce Migration?. *IZA Discussion Paper* n° 8592. <http://ftp.iza.org/dp8592.pdf>.
- DE HAAS, H. (2007). *Remittances and Social Development: A Conceptual Review of the Literature*. UNRISD.
- DE HAAS, H. (2010). Migration and Development: A Theoretical Perspective. *International Migration Review*, 44 (1), pp. 227-264.
- DE LUCAS, J. (2015). Mediterráneo: el naufragio de Europa. Tirant Humanidades.
- DIÁZ BARRADO, C. M. (2016). Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 32, pp. 9-48;
- FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (2017). Transformaciones del Derecho Internacional por los objetivos de desarrollo sostenible. En C. R. Fernández Liesa & A. Manero Salvador (dir.), *Análisis y comentarios de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*. Thomson-Reuteers-Aranzadi, pp. 29-62.
- GFMD (2018). WORKING GROUP ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND INTERNATIONAL MIGRATION, *Recommendations to the 2018 High-Level Political Forum*, 27 April.
- GFMD (2020). *FOCUSED INPUT TO THE 2020 HIGH-LEVEL POLITICAL FORUM (HLPF)*, 31 March. <https://www.gfmd.org/gfmd-focused-input-2020-hlpf>.
- GORTAZAR ROTAECHE, C. (2019). El vínculo constante entre migración y desarrollo sostenible: La Agenda 2030 y el principio de «no dejar a nadie atrás». *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, 140, pp. 89-106.
- HERRERA, M. J. (2017). La gestión de la movilidad humana. El Pacto Mundial sobre Migración desde la perspectiva de la OIM. *Transatlantic Studies Network: Revista de Estudios Internacionales*, 2 (4), pp. 73-81.
- LEWIS, J. R. (1986). International Labour Migration and Uneven Regional Development in Labour Exporting Countries. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 77(1), pp. 27-41.
- LINDLEY, A. (2007). “The Early Morning Phonecall: Remittances from a Refugee Diaspora Perspective”. Working Paper n° 47, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford.

- LOWELL, L. B. & Findlay, A. (2002). Migration of Highly Skilled Persons from Developing Countries: Impact and Policy Responses. International Labour Organization and United Kingdom Department for International Development.
- MAMAHDU, A. (2019). Pacto Mundial sobre las Migraciones y ODS: una oportunidad histórica. *Tiempo de Paz*, n° 135, pp. 84-93.
- OIM (2018). *La migración en la Agenda 2030*. <https://publications.iom.int/books/la-migracion-en-la-agenda-2030-guia-para-profesionales>.
- ONU (1994). A/RES/49/127, de 19 de diciembre.
- ONU (2000). *DECLARACIÓN DEL MILENIO*, A/RES/55/2, de 13 de septiembre.
- ONU (2003). INFORME DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE *MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO*, doc. A/58/98, de 1 de julio.
- ONU (2004). A/RES/58/208, de 13 de febrero.
- ONU (2006). INFORME DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE *INMIGRACIÓN Y DESARROLLO*, doc. A/60/871, de 18 de mayo.
- ONU (2013). *DECLARACIÓN DEL DIÁLOGO DE ALTO NIVEL SOBRE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y EL DESARROLLO*, A/RES/68/4, de 3 de octubre.
- ONU (2014). INFORME SECRETARIO GENERAL SOBRE *MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO*, doc. A/69/207, de 30 de julio.
- ONU (2015A). *AGENDA DE ACCIÓN DE ADDIS ABEBA*, A/RES/69/313, de 27 de julio.
- ONU (2015B). *TRANSFORMAR NUESTRO MUNDO: LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE*, A/RES/70/1, de 25 de septiembre.
- ONU (2016A). INFORME SECRETARIO GENERAL SOBRE *MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO*, doc. A/71/296, de 4 de agosto.
- ONU (2016B). *DECLARACIÓN DE NUEVA YORK PARA LOS REFUGIADOS Y LOS MIGRANTES*, A/RES/71/1, de 19 de septiembre.
- ONU (2017). INFORME SECRETARIO GENERAL, *Conseguir que la migración funcione para todos*, doc. A/73/643, de 12 de diciembre.
- ONU (2018). *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, A/RES/73/195, de 19 de diciembre.
- ONU (2020). INFORME SECRETARIO GENERAL, *Migración internacional y desarrollo*, doc. A/75/292, de 5 de agosto.
- ÖZDEN, C. & SCHIFF M. (eds.) (2005). International Migration, Remittances, and the Brain Drain. *The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank*.
- PIPER, N. (2017). Migration and the SDGs. *Global Social Policy*, 17 (2), pp. 231-238.
- RAPOPORT, H. & DOCQUIER, F. (2005). The Economics of Migrants' Remittances. Discussion Paper n° 1531, Institute for the Study of Labor (IZA).

- RATHA, D. (2003). Workers' Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance, in *Global Development Finance 2003*, World Bank, pp. 157–175.
- STARK, O. (1997). A Brain Gain with a Brain Drain. *ECOLET* 55(2), pp. 227–234
- SUTHERLAND, P. (2017). *Informe del Representante Especial sobre la Migración*, ONU doc. A/71/728.
- UNODOC (2014). *Informe Mundial sobre la Trata de Personas 2014*.
- UN SECRETARY GENERAL (2006). *THE SECRETARY-GENERAL ADDRESS TO THE HIGH-LEVEL DIALOGUE OF THE GENERAL ASSEMBLY ON INTERNATIONAL MIGRATION AND DEVELOPMENT*, New York.
- UNITED NATIONS (2019). *INTERNATIONAL MIGRANT STOCK 2019*, New York. <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>.
- VACAS FERNÁNDEZ, F. (2007). *Los tratados bilaterales adoptados por España para regular y ordenar los flujos migratorios. Contexto, Marco Jurídico y Contenido*. Dykinson.
- VACAS FERNÁNDEZ, F. (2017). *El Derecho Migratorio, Internacional y Europeo, como límite desde los derechos humanos a la discrecionalidad de los Estados en materia migratoria*. Tirant lo Blanch.
- VACAS FERNÁNDEZ, F. & TASCIONI, G. (2017). La paz y la seguridad en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible. En C. R. Fernández Liesa & A. Manero Salvador (dir.), *Análisis y comentarios de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas* (pp. 439-466). Thomson-Reuters Aranzadi.