

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 19 • NÚMERO 1

ENERO-MARZO 2019

Multilateralismo práctico

Cita recomendada:

Gómez Camacho, Juan José, (2019) "Multilateralismo práctico", *Foreign Affairs Latinoamérica*,

Vol. 19: Núm. 1, pp. 75-84. Disponible en: www.fal.itam.mx

Multilateralismo práctico

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular

✎ *Juan José Gómez Camacho*

El 13 de julio de 2018 fue un hito para el multilateralismo y para la historia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), pues se llegó a un acuerdo sobre el texto del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Se trata del primer instrumento negociado por los Estados miembros de la ONU que cubre todas las dimensiones de la migración internacional. Era notoria la ausencia de un marco universal de gobernanza para un fenómeno inherentemente transnacional. El Pacto Mundial para la Migración no es nada menos que una muestra de la validez y utilidad del multilateralismo para enfrentar desafíos que ningún país, por poderoso que sea, puede resolver solo.

UN INSTRUMENTO INTEGRAL SOBRE MIGRACIÓN

En el mundo hay 258 millones de migrantes internacionales. Representan el 3.4% de la población, pero aportan aproximadamente el 9% del PIB mundial, unos 6.7 trillones de dólares anuales. No es posible generalizar un solo perfil del migrante, toda vez que ninguna decisión migratoria responde a una sola causa. Lo que sí sabemos es que la mitad son mujeres y que, hombres y mujeres, envían remesas por 574 000 millones de dólares, que representan apenas el 15% de sus ganancias. Es decir, el 85% de la riqueza que producen permanece en el país de destino.

Los principales países de origen de migrantes son la India, México, Rusia, China y Bangladesh. Los principales países de destino son Estados Unidos, Alemania, Rusia, Arabia Saudita y el Reino Unido. Aunque pareciera que la migración es un fenómeno que procede de sur a norte, de los países en desarrollo a los desarrollados, casi todos los flujos migratorios discurren en la misma región; además, buena parte se produce únicamente en el hemisferio sur. Asimismo, los migrantes salen de su país

JUAN JOSÉ GÓMEZ CAMACHO es Representante Permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Fue facilitador del proceso de negociación para la adopción del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Sígallo en Twitter en @JJGomezCamacho. El autor agradece el apoyo de Fernando de la Mora Salcedo y Ana Cristina Tovar Fernández para la realización de este artículo.

principalmente para trabajar. Como la edad promedio del migrante es de 39 años, pueden llegar a constituir hasta el 80% de la fuerza laboral en algunos países.

Debido al peso económico de las aportaciones de los migrantes, a su potencial transformador y a las consideraciones políticas que plantea su presencia o ausencia, era inaceptable la falta de un marco con entendimientos comunes sobre el fenómeno que asentara las bases para guiar las acciones de los Estados. El común denominador de los desacuerdos internacionales en materia migratoria es la falta de cooperación internacional.

ESFUERZO DE DÉCADAS

México ha sido un país de migraciones. Hoy, más de 12 millones de mexicanos viven en el extranjero. Nuestra diáspora total, que incluye segunda y tercera generación, supera los 30 millones. Además, en las tablas de clasificación mundial el país aparece como el primer o segundo corredor de tránsito de migrantes, con aproximadamente medio millón de personas en movimiento cada año. En años recientes, también se ha convertido en lugar de destino y retorno. Por múltiples factores, entre los que destacan las oportunidades económicas, la desertificación del corredor seco centroamericano y el endurecimiento de las medidas antinmigrantes en Estados Unidos, México recibe hoy un número sin precedentes de migrantes y solicitantes de asilo.

La migración está arraigada en nuestra identidad nacional de antaño y figura prominentemente también en nuestra política exterior. En el ámbito multilateral, México hizo un primer llamado a debatir el tema en la ONU durante la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1984. En 1990, promovió la Convención para los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias. En 2006, abogó por el primer Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo de la ONU y en 2013 impulsó su importante declaración. Cada año, México presenta ante el Consejo de Derechos Humanos una resolución temática sobre protección de migrantes y otra bianual (ómnibus) en la Asamblea General sobre el mismo tema. También presidió el Foro Mundial para Migración y Desarrollo, un esquema informal fuera de las Naciones Unidas para el intercambio de buenas prácticas. En la negociación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, México fue el principal promotor de la inclusión de una meta de migración segura, ordenada y regular.

Estas iniciativas no gozaron de aceptación universal ni todas abrieron un espacio institucional formal dentro de las Naciones Unidas dedicado a la migración. Aunque fueron avances importantes para iniciar el diálogo en la ONU, los enfoques temáticos, ya sea exclusivamente de derechos humanos o de desarrollo, quedaban

El común denominador de los desacuerdos internacionales en materia migratoria es la falta de cooperación internacional.

cortos al tratar un fenómeno multidimensional. Mientras tanto, México seguía impulsando el tema migratorio mediante su diplomacia consular, y ofreció asistencia, protección y servicios que son referente mundial obligado. Ocasionalmente, los países negociaban acuerdos de movilidad, pero no había un referente básico ni un acuerdo modelo, de modo que los esquemas eran dispares y frecuentemente incongruentes.

Pese a lo que se pueda avanzar en el ámbito bilateral o consular, los gobiernos recelan de hablar entre ellos sobre sus políticas migratorias, pues están muy vinculadas a la soberanía y hasta a la identidad nacional. Las fronteras constituyen uno de los componentes indispensables del Estado, ya que sin ellas no existe jurídicamente. Para muchos países, negociar la migración es poner sobre la mesa cuestiones de jurisdicción soberana, lo cual complica incluso la mera aproximación al tema en la ONU.

Abordar los temas de la migración en la ONU se complica también por su propia naturaleza. En una consulta multilateral, siempre se negocia a favor del Estado y de “los nuestros”, es decir, de los ciudadanos o nacionales del país correspondiente. En cambio, toda negociación sería sobre los problemas migratorios debería tener en cuenta tanto a “los nuestros” como a “los otros”. Pensar en los mejores intereses de “los otros” porque están en nuestro territorio significa romper con siglos de inercias.

Con estos antecedentes, en 2015 el entonces Presidente de la Asamblea General de la ONU, Mogens Lykettóft, dada la crisis migratoria en el Mediterráneo y en Europa, se propuso convocar a una reunión de alto nivel para ocuparse del problema de los refugiados. En ese año, 3771 personas murieron tratando de cruzar por mar, lo que impuso grandes presiones tanto a los gobiernos como a las instituciones europeas. Mucho antes de un anuncio público, y como es costumbre con países claves, los funcionarios del organismo se acercaron a México para consultar la idea de convocar una reunión para septiembre de 2016. El gobierno de México optó por apoyar la iniciativa, pero con la premisa de que se abarcaran todos los grandes movimientos, fueran de refugiados o de migrantes.

Esta distinción no es cosa menor. Los refugiados, a diferencia de los migrantes, cuentan con un andamiaje institucional sólido, basado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y reforzado con numerosas convenciones regionales. El régimen de Derecho Internacional de los refugiados está firmemente resguardado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. No ocurre lo mismo con los migrantes. El único instrumento jurídicamente vinculante es la Convención de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, que tiene escasas 51 ratificaciones, a pesar de ser uno de los principales tratados de derechos humanos. La apuesta de México era nuevamente visibilizar las necesidades de los migrantes y reconocer la zona gris de personas en situación de vulnerabilidad que, por distintos motivos, no califican como refugiados según el Derecho Internacional, pero enfrentan en ese momento dificultades insuperables para retornar a su país.

Se tomó la decisión de adoptar una declaración política en la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General para Atender los Grandes Movimientos de Refugiados y Migrantes, celebrada el 19 de septiembre de 2016, que posteriormente se difundió como la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (DNY). Esta iniciativa, que representa un enorme paso para la gobernanza del fenómeno migratorio, establece tres compromisos: los que aplican a migrantes, a refugiados y a los dos grupos.

Lo más importante del documento, más allá de su valor político, se encuentra en su anexo II, en el que se fija una ruta para llegar a un Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Aquí concentró sus esfuerzos México, al trabajar estrechamente con países afines y con el resto de Latinoamérica. Se llegó al acuerdo de emprender negociaciones y adoptar la Declaración en una conferencia intergubernamental.

El entorno general de la DNY y el proceso preparatorio subsecuente del Pacto Mundial para la Migración no era el idóneo para imponerle un giro positivo al discurso sobre la migración. La atención mediática se concentraba en personas que llegaban a Europa por tierra y mar en condiciones deplorables. Mientras tanto, campañas políticas en todas las latitudes colocaban al migrante como principal chivo expiatorio y alimentaban actitudes xenófobas poco justificadas. En resumen, en un repaso del ambiente político parecía que la migración era un grave problema, que el mundo estaba en una crisis de proporciones bíblicas y que por fin se apostaba a que alguien “hiciera algo”. Más de 30 años después de que México propusiera una conferencia intergubernamental de la ONU para la migración, al fin se generaban las condiciones para que el tema ocupara el lugar que le correspondía en la agenda de la organización.

NEGOCIAR REALIDADES, NO PERCEPCIONES

Tuve el privilegio de ser nombrado, junto con el Embajador de Suiza, Jürg Lauber, facilitador del proceso de creación del Pacto Mundial para la Migración. El mandato provino del Presidente de la Asamblea General y significaba que seríamos responsables de liderar el proceso a título personal. Nos correspondería trazar el andamiaje para la negociación, presidirla y elaborar todos sus documentos. Fueron 18 meses de trabajo intenso y cientos de reuniones. Como todo buen proceso, importó no solamente lo que sucedía dentro de la sala, sino también lo que ocurría en los pasillos y en las capitales.

Antes de iniciar las conversaciones, tuvimos que contestar una pregunta obligada: ¿qué es un pacto mundial? No había respuesta correcta ni incorrecta. Esencialmente, el Pacto Mundial para la Migración era lo que hiciéramos de él. En el espectro de documentos internacionales, entre los que están convenciones, tratados, resoluciones, declaraciones políticas y demás, un pacto mundial era una novedad. Por ende, correspondería a los Estados miembros determinar no solo qué querían de un pacto, sino qué sería.

La migración es asunto emocional, psicológico y, ciertamente, político. Esa fue la primera dificultad que enfrentamos como facilitadores: desmitificar la migración. Los medios de comunicación tienden a demonizar los movimientos migratorios, y propician retóricas y políticas públicas abiertamente xenófobas e intolerantes. Para desbrozar un terreno común, tuvimos que entender y dar a entender el fenómeno, pues es imposible negociar algo que no se comprende.

Llegar a un instrumento sobre migración que valiera el esfuerzo no significaría despolitizar el tema, sino todo lo contrario: reconocería su naturaleza política, tanto como la económica, social y de derechos humanos. El reto fue llegar a un acuerdo que fuera innovador desde el punto de vista técnico y práctico, además de políticamente poderoso. En ese tenor, nos reunimos con autoridades de todos los gobiernos para entender sus prioridades. A un tiempo, mantuvimos una relación estrecha con actores no estatales, como sindicatos, sociedad civil, la iniciativa privada y las organizaciones de diásporas.

Conforme pasaban las reuniones nos quedó claro que, para cerrar la brecha entre la percepción y la realidad, necesitaríamos crear espacios para compartir datos, estadísticas y realidades nacionales mucho antes de comenzar un diálogo político. La base de las negociaciones tendría que ser de realidades y no meramente de posiciones políticas que reflejaran al exterior las preferencias electorales nacionales. Todo esto lo hicimos guiados por la convicción de que el gran acuerdo político ya estaba superado: que la migración fuera segura, ordenada y regular. La tarea era acordar cómo.

El esqueleto del proceso lo determinamos en una resolución de modalidades. La resolución señaló tres fases: consultas, balance y negociación. Habría seis consultas mundiales sobre los grandes temas identificados en la DNY, así como consultas regionales.

Las consultas tendrían paneles de expertos, seguidos por intervenciones de los Estados miembros. Como no se trataba de negociaciones formales, estimulamos las intervenciones espontáneas y las interacciones de las delegaciones en la sala. Se difundieron ampliamente informes de instituciones nacionales e internacionales. Invitamos a académicos y profesionales de renombre a fungir como panelistas durante las consultas. En la medida en que todos los países entendían que se hablaba del mismo fenómeno, se vislumbraban espacios para acuerdos y desacuerdos legítimos, más allá de posiciones rígidas irreconciliables. Al finalizar cada sesión, los facilitadores preparábamos un resumen de las discusiones en el que se destacaban los puntos principales.

El hecho de que se hubiera tratado de consultas temáticas, y no de negociaciones sobre un texto, resulta de vital importancia para comprender el éxito del proceso. Al negociar sobre un texto, difícilmente se esgrimen los intereses que explican las posiciones oficiales nacionales. En cambio, el intercambio de experiencias nacionales y las políticas resultantes favorecen el conocimiento mutuo. Al entender al interlocutor, se genera confianza. Forjar en la ONU un ambiente genuino de confianza en el tema migratorio no tiene precedentes, y constituyó el cimiento sobre el cual construimos el Pacto Mundial para la Migración. En esta primera fase se aplicaron buenas prácticas y

Tabla 1: Consultas informales temáticas

Número	Tema	Sede
1	Los derechos humanos de todos los migrantes, la inclusión social, la cohesión y todas las formas de discriminación, incluidos el racismo, la xenofobia y la intolerancia.	Ginebra
2	La respuesta a los factores que impulsan la migración, como los efectos adversos del cambio climático, los desastres naturales y las crisis causadas por el ser humano, mediante la protección y la asistencia, el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, y la prevención y resolución de conflictos.	Nueva York
3	La cooperación internacional y la gobernanza de la migración en todas sus dimensiones, como en las fronteras, en tránsito, la entrada, el retorno, la readmisión, la integración y la reintegración.	Ginebra
4	Las contribuciones de los migrantes y las diásporas a todas las dimensiones del desarrollo sostenible, incluidas las remesas y la transferibilidad de las prestaciones ganadas.	Nueva York
5	El tráfico de migrantes, la trata de personas y las formas contemporáneas de la esclavitud, en particular la identificación, protección y asistencia apropiadas a los migrantes y las víctimas de la trata.	Viena
6	La migración irregular y por vías regulares, incluido el trabajo en condiciones humanas, la movilidad laboral, el reconocimiento de las aptitudes y cualificaciones y otras medidas pertinentes.	Ginebra

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Resolución de Modalidades del Pacto Mundial para la Migración.

se cultivó la confianza de los negociadores en los facilitadores como líderes de un proceso colectivo.

Una vez establecida esta familiaridad, comenzó la etapa de balance, que tuvo el propósito de destilar y analizar toda la información proporcionada durante las consultas. Después de examinar la migración desde una perspectiva temática, correspondió a la reunión de balance comparar a la migración desde distintos niveles: mundial, regional, nacional, subnacional, comunitario e individual. A esto lo denominamos “una visión de 360 grados de la migración”, consigna que retomamos luego como lema del proceso.

Para cumplir con ese mandato, también fue necesario innovar los espacios rígidos y acartonados muy acostumbrados en reuniones de la ONU. Elegimos como sede a Puerto Vallarta. En lugar de paneles, tuvimos conversaciones estilo Davos. En lugar de cátedras magistrales, se impartieron TED *Talks* en el marco de un laboratorio de ideas. Las recomendaciones por escrito se depositaban en una casilla especial, y hasta podían ser anónimas. Las tarjetas para anotar las recomendaciones eran de media cuartilla, para comunicar el mensaje de que buscábamos sugerencias concretas y prácticas. Las mesas de trabajo quedaron abiertas a todos los países y fueron presididas

por representantes permanentes de distintas regiones. Esto último dio espacios también para el liderazgo de países diferentes.

No obstante, faltó un participante importante en Puerto Vallarta. Por decisión presidencial, Estados Unidos nos informó la víspera de la reunión que se retiraba. Sin haber iniciado siquiera las negociaciones, el gobierno de Donald Trump abandonó el Pacto Mundial para la Migración. El asiento vacío de Estados Unidos fue comentado por todos los presentes, pero se superó rápidamente su impacto. Ya para diciembre de 2017 habíamos despertado expectativas entusiastas y todos los gobiernos habían visto que tenían algo que ganar. Una tras otra, las delegaciones tomaron la palabra para reafirmar su certidumbre en el proceso. Habían pasado menos de 24 horas cuando recibimos una carta de los alcaldes de las principales ciudades de Estados Unidos, en la que decían que querían participar y contribuir al Pacto.

Con la participación del resto del mundo, la fase de balance arrojó un resumen que preparamos los facilitadores sobre la reunión preparatoria. Explicamos las discusiones y las realidades, sin hablar de consensos ni de divergencias fundamentales. El documento tenía tres objetivos: primero, reafirmar la confianza de los gobiernos en el proceso al ver reflejadas sus ideas y prioridades por escrito; segundo, identificar las coincidencias en las aspiraciones nacionales del Pacto Mundial para la Migración, y tercero, sentar las bases para el borrador cero, que sería el punto de partida para las negociaciones intergubernamentales. Era fundamental que los países vieran reflejados todos los aspectos de la migración, pues no había lugar para desencantos políticos antes de las negociaciones.

DE CONSULTA A NEGOCIACIÓN

El 5 de febrero de 2018 presentamos el borrador cero del Pacto Mundial para la Migración. Redactado exclusivamente por nuestros equipos de México y Suiza, el documento presentaba una “visión de 360 grados” de la migración y contenía un formato innovador: más allá del preámbulo, un pacto estaría compuesto por objetivos comunes y una serie de acciones concretas dirigidas a alcanzar cada objetivo de los veintidós que se plantearon originalmente y que cubrían todas las etapas del ciclo migratorio, para asegurar que tanto el migrante como el Estado vieran reflejadas sus prioridades en el texto.

La primera señal alentadora fue la aceptación en principio del documento. Ningún país cuestionó la lógica estructural de la propuesta y todos se centraron más bien en cómo reflejar mejor sus prioridades nacionales. No obstante, varios países se pronunciaron a favor de un texto más genérico y menos prescriptivo, es decir, menos fuerte y contundente, en tanto que otros preferían un documento jurídicamente vinculante. La realidad política del tema es que no hay condiciones para negociar un tratado vinculante integral sobre la migración internacional. Proceder por esa vía produciría, en el mejor de los casos, un resultado similar a la Convención para la Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias. El Pacto Mundial para la Migración es un compromiso entre ambas visiones.

El borrador cero y sus versiones siguientes representan un distanciamiento de las fórmulas tradicionales de la ONU. Su contenido reflejó las buenas prácticas expuestas por expertos gubernamentales y académicos, así como una aspiración compartida. Por ejemplo, gestionar de manera coordinada las fronteras internacionales significa cooperar mediante protocolos, entrenamiento y sistematización de la información. Estos compromisos políticos reducirían la brecha entre la letra del Derecho Internacional y la práctica.

Sin embargo, ya no estábamos hablando de ideas. Una vez presentado un texto, las delegaciones estarían expresando posiciones con palabras en el papel. Al hablar de “balance” en el texto, frecuentemente se perdía de vista el sentido del propósito común: que la migración fuera segura, ordenada y regular. Insistimos en esta expectativa durante las negociaciones y desactivamos falsos dilemas en la sala. En lugar de permitir los tradicionales calificativos como “de acuerdo con legislación nacional”, “según se considere adecuado” o “siempre y cuando sea práctico”, los facilitadores mantuvimos siempre la pluma, lo que favoreció la discusión temática entre las delegaciones. Para muchos, fue una innovación diplomática que confirió un sentido estratégico a las negociaciones.

Varios temas fueron motivo de diferencias entre delegaciones. Era fundamental escuchar los comentarios al texto de las delegaciones. Incluso las invitamos a convocar a grupos interministeriales de sus propios gobiernos para que fueran especialistas los que formularan las posiciones. La negociación del Pacto Mundial para la Migración representó un esfuerzo importantísimo de diálogo entre autoridades migratorias y de cancillerías, que dio por resultado visiones prácticas y pragmáticas a la vez, que llegaban a la sala sustentadas en pruebas, no en discursos altisonantes para públicos poco informados.

En la parte posterior de la sala siempre estuvo presente la sociedad civil y los otros actores interesados. Difícilmente podríamos encontrar en la memoria reciente un proceso intergubernamental que haya sido tan transparente, abierto e incluyente. Sin excepción, sostuvimos reuniones bilaterales y regionales con todos los gobiernos y actores. Los expertos de la sociedad civil traían a la sala la realidad del campo. Su manejo experto de los temas los convirtió en aliados; nos dotaban de información útil para los encuentros bilaterales. Buscamos siempre transmitir tranquilidad, resolver dudas y descartar rumores. La cercanía y la accesibilidad de los facilitadores es una condición necesaria para los buenos resultados.

UN PARTEAGUAS

El Pacto Mundial para la Migración no promueve ni previene la migración, sino que reconoce que se trata de una realidad multidimensional que siempre ha existido y que seguirá existiendo de formas cada vez más visibles. La migración es la adaptación más antigua de la humanidad a las carencias locales, y el Pacto impone una enorme responsabilidad sobre los países de origen a fin de que dispongan las condiciones necesarias para que sus habitantes no se vean obligados a exiliarse. Reducir las causas

Tabla 2: Objetivos del Pacto Mundial para la Migración

Núm.	Tema
1	Recolectar y utilizar datos precisos y desglosados como base para trazar políticas basadas en evidencias.
2	Minimizar las causas adversas y los factores estructurales que obligan a las personas a irse de su país de origen.
3	Proveer información precisa y oportuna en todas las etapas de la migración.
4	Asegurar que todos los migrantes cuenten con una prueba de identidad legal y documentación adecuada.
5	Ampliar la disponibilidad de vías flexibles para la migración regular.
6	Facilitar un reclutamiento justo y ético y salvaguardar las condiciones que aseguren un trabajo en condiciones humanas
7	Atender y reducir las vulnerabilidades en la migración.
8	Salvar vidas y coordinar esfuerzos internacionales para recuperar a los migrantes extraviados.
9	Fortalecer la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes.
10	Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional.
11	Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada.
12	Fortalecer la certeza y la predictibilidad de los procedimientos migratorios de selección, valoración y referencia.
13	Usar la detención migratoria solo como medida de última instancia y encontrar alternativas.
14	Mejorar la protección, asistencia y cooperación consular en el ciclo migratorio.
15	Proporcionar servicios básicos a los migrantes.
16	Facultar a los migrantes y las sociedades para facilitar la plena inclusión y la cohesión social.
17	Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público sustentado en evidencias para dar forma a las percepciones de la migración.
18	Invertir en el desarrollo de habilidades y estimular el reconocimiento mutuo de habilidades, cualificaciones y competencias.
19	Crear las condiciones para que migrantes y diásporas contribuyan al desarrollo sostenible de todos los países.
20	Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y baratas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes.
21	Cooperar para facilitar el retorno y la readmisión, así como la reintegración sostenible.
22	Establecer mecanismos de portabilidad de derechos de seguridad social, así como de las prestaciones adquiridas.
23	Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular.

FUENTE: Elaboración propia con datos del texto final del Pacto Mundial para la Migración.

estructurales que dan lugar a la migración irregular significa cooperar para que los movimientos trasfronterizos sean ordenados, seguros y cuenten con el pleno consentimiento de todas las partes. No hacerlo abre la puerta a la delincuencia organizada transnacional y desaprovecha el enorme potencial de los migrantes para el desarrollo de los países de origen y de destino.

El Pacto Mundial para la Migración deja claro que a los gobiernos les conviene cooperar, pues así pueden aprovechar el talento y el esfuerzo de los migrantes. La solución está en unas políticas migratorias integrales, y no en estrategias que únicamente consideran el fenómeno migratorio como gestión. Además, el Pacto no encasilla falsamente a los países como emisores y receptores de migrantes, cuando en realidad todos son origen, tránsito, destino y retorno. La capacidad política de los negociadores de aceptar esta realidad y no caer en falsas disyuntivas es otra muestra de buena diplomacia.

Se llegó a un acuerdo de gran envergadura en la ONU, en momentos en los que abiertamente se cuestiona la utilidad del multilateralismo y la relevancia de sus instituciones. No se trató, como suele suceder, de una serie de mínimos comunes denominadores que pronto pierden sentido y relevancia. El producto final negociado en la ONU es un texto ambicioso que impone un compromiso político con un nuevo paradigma para atender el fenómeno migratorio. Este logro no habría sido posible sin negociaciones que no partieran de percepciones y estereotipos. El apego a los datos, el buen sentido político y el reconocimiento de que la migración no es un problema que hay que resolver, sino una realidad que debe atenderse, permitieron a la diplomacia estar a la altura de las expectativas.

En lugar de legislar de arriba abajo, el Pacto Mundial para la Migración sienta las bases para establecer normas de abajo arriba por medio de sus acciones prácticas y hacederas. Quedaron atrás dogmas vacíos y discursos ideológicos cuando un acuerdo sobre migración parecía imposible. Es un hito del multilateralismo: haber logrado un acuerdo poderoso y sustantivo entre 190 gobiernos y con la amplia aceptación de la sociedad civil cuando los debates migratorios internos en diferentes partes del mundo se recrudecían, teñidos de emotividad irracional. Al analizar las consecuencias del Pacto en años futuros, habrá que considerar tanto el proceso que permitió llegar a este acuerdo histórico, como sus efectos prácticos.

El incentivo de un mundo con movimientos trasfronterizos más ordenados y pre-
visibles es extraordinariamente fuerte, pues no se puede entender el Pacto Mundial para la Migración por partes, sino como un documento integral. La instrumentación del Pacto le dará coherencia a las políticas públicas que afectan no solamente a los migrantes, sino a las comunidades en los países de origen, tránsito, destino y retorno.

Gracias al Pacto Mundial para la Migración, la ONU será escenario, cada 4 años, del Foro de Revisión sobre Migración Internacional, en el que todos los países podrán dialogar y compartir experiencias. El marco cooperativo se irá fortaleciendo conforme las iniciativas existentes y las nuevas se incorporen al Pacto. Pese a las críticas, la comunidad internacional ha demostrado que el multilateralismo está vivo y puede dar resultados prácticos si se le da una oportunidad a la buena diplomacia. 