

Migración, desarrollo y despolitización en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular

Migration, development and depoliticization
in the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration

Antoine Pécoud*

ISSN IMPRESO 1870-7599 | ISSN RED CÓMPUTO 2448-7783 | 125-150

RECIBIDO 17/09/21 | ACEPTADO 4/10/21

Resumen. El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM, por sus siglas en inglés) se adoptó en 2018 bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Dentro de un contexto donde la gobernanza global de la migración es débil y los Estados se enfrentan con regularidad a crisis migratorias o de refugiados, el GCM proporciona una evaluación consensuada en el plano internacional de las problemáticas políticas que surgen de la migración internacional, e identifica recomendaciones políticas no vinculantes referentes a cómo deberían abordarlas los gobiernos. En ese sentido, este artículo analiza el contenido del GCM tomando en cuenta a los debates globales relacionados a la migración existentes desde la década de 1990. Del mismo modo, se examina de manera crítica sus argumentos centrales y se argumenta que, debido a las cosmovisiones divergentes y a los intereses de gobiernos y otros actores relevantes, el GCM presenta contradicciones internas importantes. Ello deriva en un documento despolitizado y en un lenguaje político que oculta los problemas causados por las políticas migratorias. Por lo tanto, hay poco consenso entre los Estados respecto a la naturaleza de la migración y las respuestas políticas para gobernar la movilidad transnacional de personas.

Palabras clave: gobernanza global de la migración, Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, Naciones Unidas, narrativas migratorias internacionales.

Abstract. The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) was adopted in 2018 under the auspices of the United Nations. In a context in which the global governance of international migration remains weak, and in which states regularly confront migration/refugee crises, the GCM provides an internationally agreed-upon assessment of the political issues raised by international migration and identifies non-binding policy recommendations regarding how governments should address them. This article analyses the content of the GCM in light of the migration-related discussions at the international level since the 1990s. It critically examines its core arguments and argues that, because of the diverging worldviews and interests among governments and other stakeholders, the GCM is marked by major internal contradictions. This results into a depoliticized document and in a political language that hides the dilemmas raised by migration politics. There is therefore little consensus among states regarding the nature of migration and the political responses to govern the transnational mobility of people.

Keywords: global migration governance, Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, United Nations, international migration narratives.

* Francés. Profesor de sociología en la University of Sorbonne Paris Nord y director del Departamento de Políticas del Institut des Migrations. Correo-e: antoine.pecoud@univ-paris13.fr

Traducido del inglés por Georgia Aralú González Pérez y Karla Paulina Lara Reyes.

Introducción¹

En 2018, 164 Estados adoptaron el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM, por sus siglas en inglés) bajo los auspicios de las Naciones Unidas (ONU, por sus siglas en inglés). El propio GCM manifiesta que se presentó como un «hito en la historia del diálogo mundial y la cooperación internacional en materia de migración» (párrafo 6).² Asimismo, reconoce que «los debates sobre la migración internacional a escala mundial no son nuevos» (párrafo 3): se basa en más de 20 años de debates internacionales acerca del tema que han tenido lugar dentro de las organizaciones internacionales (OI) —Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Banco Mundial (BM) o Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)—; así como en foros intergubernamentales —Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) o Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo (DAN).

El tópico de la migración internacional genera divisiones; tiende a oponerse a los Estados, en especial entre emisores y receptores, a la vez que constituye un asunto álgido en las sociedades, por ejemplo, en los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, de ahí que la gobernanza de la migración mundial sea controvertida (Van Riemsdijk *et al.*, 2019). Referente al GCM, los intensos debates suscitados entre los gobiernos durante las semanas previas a su adopción ilustran hasta qué punto un documento no vinculante —y el resultado de un largo proceso marcado por la búsqueda de consenso— puede ser muy sensible. De igual modo, por un lado, muestra el contraste entre el tono general, abierto y favorable a la migración de los debates internacionales al respecto; y, por el otro, el clima político de muchos países receptores, donde prevalecen fuertes sentimientos de antiinmigración (Pécoud, 2015).

Por naturaleza, las OI «detestan la política» y aspiran a crear un consenso entre sus Estados miembros; ello es indispensable porque estas organizaciones no pueden trabajar sin un cierto nivel de acuerdo intergubernamental, ya que los

¹ Este capítulo se basa en un artículo de mi autoría titulado «Narrating an ideal migration world? An analysis of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration», *Third World Quarterly*, 42(1):16-33, 2021.

² El texto completo del Pacto se encuentra disponible en el sitio web de la ONU: Documento de la Asamblea General A/RES/73/195, en https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195, 2020.

desacuerdos políticos paralizarían su funcionamiento. En consecuencia, ignoran la contención, hecho que a menudo conduce a patrones de despolitización (Petiteville, 2018). La despolitización se refiere aquí a las estrategias para mantenerse al margen de los enfrentamientos que caracterizan los debates sobre determinados temas y en ocasiones para silenciar activamente los desacuerdos y dilemas políticos. Esto se efectúa a través de un lenguaje tecnocrático y neutral que privilegia un consenso promovido como el único camino a seguir; lo cual, a su vez, excluye visiones alternativas del mundo y hace que el debate político sea casi imposible (Beveridge, 2017). En ese sentido, el GCM se esfuerza por identificar cómo debería ser un mundo migratorio «ideal», incuestionable y consensuado en el ámbito internacional. No puede eliminar las controversias y disputas del «mundo real» sobre la migración, pero sí puede alcanzar —al menos en papel— un cierto nivel de coherencia discursiva en el que se neutralizan.

El desarrollo desempeña un papel clave en este proceso: el denominado «nexo entre migración y desarrollo» cumple una función central en las narrativas elaboradas por la comunidad internacional, a tal punto que foros, como el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD), han incluido desde su creación el tema en su propio título. Al relacionar la migración con un asunto general y común como el desarrollo, las OI justifican por qué una cuestión soberana como la migración debe abordarse en el nivel multilateral. De complementaria manera, manejan dos discursos distintos, dirigidos a dos audiencias disímiles, que permiten superar los desacuerdos sobre la gobernanza de la migración: la migración se presenta como necesaria para fomentar el desarrollo (lo que constituye un argumento a favor de la migración, popular entre los Estados emisores menos desarrollados); por su parte, el desarrollo se entiende como necesario para frenar la migración (en un argumento más restrictivo dirigido a países receptores). En opinión de Guild (2020), las referencias del desarrollo del GCM resultaron bastante consensuadas (lo que no ocurrió con sus referencias a los derechos humanos).

Por tanto, el presente artículo explora las formas en que el GCM construye una visión despolitizada de la migración y el modo en que esto encaja en patrones más extendidos de la gobernanza de la migración mundial. De inicio se proporciona un marco para comprender el papel de las narrativas en la dinámica de la gobernanza en el nivel multilateral. Luego, se examina la génesis del GCM a lo largo de la historia de la gobernanza mundial de la migración. La tercera sección analiza sus argumentos centrales, distingue entre los temas anteriores y los nuevos. La cuarta sección arroja luz sobre las contradicciones imperantes en él.

Narrativas, cooperación interestatal y gobernanza mundial de la migración

La gobernanza mundial de la migración como concepto posee dos sentidos. En primer lugar, se utiliza para designar las complejas formas de gobernar la migración a escala internacional, de manera que suele describirse como débil, pues los Estados se aferran a su soberanía y se muestran reacios a la cooperación internacional. También está fragmentada porque diferentes normas y mecanismos abordan distintos aspectos de la dinámica migratoria, bajo los auspicios de diversas organizaciones (Betts, 2011).³ Ello contrasta con la gobernanza de los refugiados, que es objeto de un régimen⁴ basado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

De acuerdo con su segunda acepción, la gobernanza mundial de la migración se asocia a la búsqueda normativa de una «mejor» gobernanza. Se parte del sustento de que la migración carece de mecanismos de gobernanza adecuados, situación que contrasta con la cooperación multilateral sobre otros tipos de flujos transnacionales (mercancías, capitales) y otras cuestiones globales (desarrollo, cambio climático y derechos humanos). Desde la visión funcionalista, las realidades globales no pueden ser gobernadas a escala nacional y la falta de cooperación, por ende, produce resultados subóptimos en términos socioeconómicos (en cuanto a los beneficios de la migración en el crecimiento y el desarrollo) y en términos legales/morales (con los abusos y tragedias derivados de la migración irregular).

En ese escenario, es posible hacer tres observaciones acerca del GCM. En principio, pretende superar la fragmentación de la gobernanza de la migración al tratar los diferentes aspectos que plantea la migración. Con base en las normas internacionales en materia de derechos humanos, desarrollo, cambio climático,

³ Por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ocupa de la migración laboral, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito del contrabando y la trata de personas, el BM de las remesas y el desarrollo, entre otras organizaciones.

⁴ Un régimen se define como un conjunto de «principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un ámbito determinado de las relaciones internacionales» (Krasner, 1983). Un régimen permite a los Estados y a los actores no estatales cooperar en determinados temas, lo que reduce, de este modo, los costes derivados de la falta de cooperación. Por lo general, un régimen combina normas con un actor institucional para aplicarlas.

protección laboral o contrabando/trata (párrafos 2 y 6), indaga las múltiples formas en que la migración se relaciona con ellos. Esto supone un enfoque global que difiere del anterior conjunto de principios y normas no relacionados. Entendido en estos términos, el GCM, coexiste con otro pacto, el Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés), que se redactó y adoptó de modo concomitante, pero sigue siendo un documento distinto que sólo se ocupa de los refugiados. Así, la distinción entre migrantes y refugiados se pone en tela de juicio al tiempo que se reafirma: aunque las dos categorías se discuten paralelamente y de modo similar terminan siendo objeto de dos textos disímiles.

Además, el GCM trata de la cooperación entre Estados y entre Estados y actores no estatales. Dado que «ningún Estado puede hacer frente a la migración por sí solo», el GCM propone un «marco de cooperación» y hace un llamado a «la cooperación internacional entre todos los actores relevantes en materia de migración» (párrafo 7). El GCM lo denomina «enfoque que abarca a la sociedad en su conjunto» (Gottardo y Rego, 2021) y recomienda a «asociaciones de múltiples partes interesadas» que reúnan «a los migrantes, las diásporas, las comunidades locales, la sociedad civil, el mundo académico, el sector privado, los parlamentarios, los sindicatos, las instituciones nacionales de derechos humanos, los medios de comunicación, y otros preocupados por la gobernanza mundial de la migración» (párrafo 15). Esto desafía los posicionamientos predominantes según los cuales la migración es una cuestión de soberanía nacional, que debería quedar fuera del ámbito de la cooperación y de la influencia de los actores no estatales. El aludido enfoque entonces se hace eco de patrones ampliamente definidos de gobernanza global: noción empleada con regularidad para referirse a los procesos de toma de decisiones, caracterizados por su naturaleza multipartita y multinivel, en los que los Estados cooperan entre sí y con la sociedad civil, el sector privado y las OI (Panizzon y Van Riemsdijk, 2019).

La cooperación, en sentido estricto, intenta gobernar la migración, pero nada dice de lo que debería hacerse. Esto conduce a la tercera característica del GCM, a saber, su aspiración normativa de proponer una visión programática e identificar cómo debería ser un mundo migratorio ideal. Más allá de los meros llamamientos a la cooperación, establece el horizonte político deseable hacia el que todos los actores deberían avanzar (Jubilut y Casagrande, 2019). Lo anterior también concuerda con la gobernanza global, que implica espacios híbridos de discusión donde ningún actor puede imponer sus puntos de vista y tomar decisiones por sí solo, de ahí la elaboración de visiones compartidas que reúnan a los actores

(Rosenau y Czempiel, 1992). La distinción entre los llamamientos a la cooperación, por una parte, y la construcción de un mundo migratorio ideal, por la otra, es necesaria puesto que la cooperación en materia de migración puede servir para fines muy diferentes. Los Estados occidentales, por ejemplo, colaboran con los países emisores y de tránsito para externalizar el control de las fronteras y aplicar estrategias de control a distancia (Zaiotti, 2016); hecho que supone una cooperación, pero hacia un objetivo —la vigilancia de la movilidad humana— que no es exactamente lo que defiende el GCM, en todo caso pide «facilitar» la migración, como se analiza posteriormente.

Al promover la cooperación entre múltiples actores y niveles, y al definir los objetivos de esa cooperación, el GCM se convierte en un instrumento de gobernanza mundial de la migración en el segundo sentido (normativo) ya mencionado. Otra forma en la que se corresponde con los modelos de gobernanza mundial de la migración es mediante su naturaleza de derecho indicativo (*soft law*) —o «no vinculante». Aunque el GCM es claro en este punto (párrafos 7 y 15), ha suscitado numerosos debates. Parte de la confusión se debe a la naturaleza incierta de un «pacto»: antes del GCM y el GCR, la ONU sólo utilizó la expresión una vez (con el «Pacto Mundial» de 2000 sobre las responsabilidades sociales de las empresas privadas) y no estaba claro si los Estados que se adherían a un «pacto» asumían compromisos vinculantes. Asimismo, aun cuando no es vinculante, el GCM ancla sus recomendaciones en el derecho internacional de los derechos humanos (vinculante) (párrafos 1 y 2), por tanto puede interpretarse como un compromiso político con los instrumentos de *hard law* que componen el derecho internacional de los derechos humanos (Chetail, 2020; Guild, Basaran y Allinson, 2019). Con todo, el GCM sigue la pauta dominante en la gobernanza mundial de la migración, según la cual los Estados acuerdan principios, empero sin traducirlos en obligaciones jurídicas—, circunstancia que disiente con los esfuerzos anteriores por adoptar convenciones⁵ (vinculantes), mismas que no han sido ampliamente ratificadas (Desmond, 2020; Pécoud, 2009).

Si la gobernanza mundial se entiende como un proceso en el que las partes interesadas cooperan en torno a cuestiones transnacionales complejas, pero sin procedimientos jerárquicos claros referente a la toma de decisiones y sin asumir

⁵ Entre ellos se encuentran los convenios 97 y 143 de la OIT —Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado) de 1949 y Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) de 1975—, así como la Convención Internacional de la ONU de 1990 sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias.

compromisos formales/legales, esto confiere un papel crucial a narrativas como la del GCM. Todavía más: si son lo suficientemente convincentes y compartidas por una amplia gama de partes interesadas, las narrativas pueden, en efecto, unir a los actores y apoyar la cooperación. Desde una perspectiva constructivista, dan forma a las estructuras cognitivas a través de las cuales un asunto se vuelve legible y, en consecuencia, se gobierna. Adicionalmente, las narrativas poseen también una función social: apoyan a las comunidades epistémicas o al menos a las redes de partes interesadas que, a pesar de sus diferencias, se encuentran unidas y conectadas por su adhesión a visiones del mundo similares: «Es, en parte, por medio de la adopción de vocabularios, teorías y explicaciones compartidas, que pueden establecerse asociaciones laxas y flexibles entre los agentes a través del tiempo y el espacio» (Miller y Rose, 1990:10). La migración se manifiesta de forma diversa en las regiones, involucra a múltiples actores y es objeto de distintas percepciones y entendimientos: en este contexto, el GCM pretende ofrecer una narrativa global que trascienda esas diferencias y facilite la cooperación.

La génesis del GCM

Los debates internacionales acerca de la migración tienen al menos un siglo de antigüedad. En 1919, la OIT mencionó en su constitución «la protección de los intereses de los trabajadores cuando están empleados en países ajenos al suyo». Sin embargo, y en contraposición con el régimen de refugiados desarrollado en la segunda mitad del siglo XX, la migración siguió siendo un tema olvidado al interior de la ONU. No existía una agencia específica acerca de dicho tema y la única OI especializada en esa área —la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)— pasó por una historia caótica y permaneció fuera de la ONU hasta 2016 (Pécoud, 2018). El cambio comenzó en la década de 1990: en 1994, luego de discutirse en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo, la migración se convirtió en un asunto de interés para la comunidad internacional. Entre los pasos clave del proceso se encuentran el proyecto del Nuevo Régimen Internacional para la Circulación Ordenada de las Personas (NIROMP, por sus siglas en inglés), el Proceso de La Haya sobre el Futuro de la Política de Asilo y Migración (1999), la Iniciativa de Berna (2001), el denominado «Informe Doyle» (2002), la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (GCIM, por sus siglas en inglés, 2003-2005), el primer

Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo (HLD, por sus siglas en inglés, 2006), el primer Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD, 2007), la «Reunión plenaria de alto nivel sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes» (2016) y posteriormente, en 2018, el GCM.

Uno de los resultados de estos debates en curso es la elaboración de «narrativas de la migración internacional» (NMI), un corpus de argumentos y visiones del mundo que caracterizan la percepción de la migración en el nivel de la ONU. Algunos de sus argumentos principales son: 1. La construcción de la migración como una cuestión global que debe abordarse a escala mundial. 2. Una apreciación positiva/optimista de la migración como un proceso normal que puede beneficiar tanto a las sociedades emisoras como a las receptoras, y a los propios migrantes («triple ganancia»). 3. El énfasis en los vínculos entre la migración y otras áreas de la cooperación internacional (como el desarrollo). 4. Una adhesión a los principios universales, incluidos los derechos humanos, pero también el libre comercio a través del reconocimiento de la necesidad de facilitar la movilidad de la mano de obra (Pécoud, 2015).

Según se analiza posteriormente, estos argumentos prevalecen en el GCM. Una de las razones por las que se retomaron en otro documento fue la crisis migratoria euromediterránea. A principios de la década de 2010, la crisis ilustró los grandes retos a los que se enfrenta la gobernanza de la migración y los severos abusos derivados de una migración mal gestionada (incluye, en particular, miles de muertes en las fronteras). En respuesta, la ONU en 2016 organizó la «Reunión plenaria de alto nivel sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes», donde los Estados adoptaron la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, e impulsaron la creación del GCM y el GCR. Esto, esencialmente, explica la orientación occidental o eurocéntrica del GCM (Martin y Aris, 2019). Tras meses de consultas en 2017 se redactó un «borrador cero» en febrero de 2018; le siguieron algunas versiones intermedias, antes de que se adoptara la versión final del GCM en julio del mismo año.⁶

Este proceso bastante reservado se vio sacudido por vez primera en diciembre de 2017, cuando Estados Unidos decidió retirarse. La hostilidad de la administración de Donald Trump hacia la ONU —y hacia el multilateralismo, en general— no

⁶ Todas las versiones se encuentran disponibles en <https://refugeesmigrants.un.org/intergovernmental-negotiations>.

fue una sorpresa, pero debilitó las ambiciones del GCM. Semanas antes de que se aprobara en la Conferencia Intergubernamental para la Adopción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en Marrakech, en diciembre de 2018, el GCM se encontró en medio de una inesperada agitación, pues cada vez un mayor número de gobiernos externaba su preocupación. Fue en ese momento que comenzó a ser percibido como símbolo de las políticas liberales a favor de los migrantes y Estados como Israel, Australia, Austria, Polonia o Hungría también se retiraron. Inclusive gobiernos tradicionalmente partidarios de los esfuerzos multilaterales relacionados con la migración —Bélgica y Suiza— se mostraron reticentes (Ferris y Donato, 2020). En opinión de Guild, Basaran y Allinson «toda esta controversia parece injustificada, cuando la ratificación no alterará las obligaciones legales de los Estados» (2019:44). Dicho esto, uno de los objetivos del GCM es «aumentar la disponibilidad y la flexibilidad de las vías para la migración regular» (párrafo 21), es decir, incrementar la migración legal: en un mundo en el que los gobiernos y las poblaciones expresan regularmente su escepticismo hacia la migración, esto sigue siendo una afirmación audaz.

El GCM es un documento de 34 páginas que se sustenta en 10 «principios rectores» y establece 23 «objetivos». Tales objetivos comprenden un amplio rango de elementos, como las causas profundas (objetivo 2), el trabajo decente (objetivo 6), el tráfico y la trata de seres humanos (objetivos 9 y 10), la gestión de las fronteras (objetivo 11), la cohesión social y la lucha contra la discriminación (objetivos 16 y 17) o la relación entre migración y desarrollo (objetivos 19 y 20). Asimismo, aborda otros ámbitos políticos que podrían ser menos complejos, por ejemplo, proporcionar información a los migrantes (objetivo 3); no obstante, ello provoca que el documento se vuelva algo confuso. Determinadas partes se leen como un manifiesto político que insta a los líderes políticos de alto nivel a diseñar estrategias favorables a la migración, pero otras partes consisten en recomendaciones bastante áridas y técnicas que deben implementarse en niveles de responsabilidad mucho más bajos.

Contenido del GCM

Este apartado estudia el contenido del GCM, establece una distinción entre los argumentos que ya estaban presentes en las NMI y aquellos que son nuevos y específicos para el GCM. La metodología se sustenta en un análisis de contenido

cualitativo, cuyos pasos, de acuerdo con Krippendorff, son los siguientes: 1. «Texto de muestra, con el fin de seleccionar lo relevante; 2. unificar el texto para distinguir palabras o proposiciones, y usar citas o ejemplos; 3. contextualizar lo que están leyendo a la luz de lo que saben sobre las circunstancias que rodean el texto; y 4. tener en mente preguntas de investigación concretas» (2004:87).

Correspondiente a los puntos 1 y 2, identifiqué los argumentos clave, examiné su contenido y la relación entre ellos, incluida la selección de citas y extractos. El análisis es sincrónico, puesto que sólo indago en la versión final y no efectué un estudio diacrónico de las versiones subsecuentes. En cuanto al punto 3, tomé como base el conocimiento disponible sobre el GCM.⁷ Conforme se advirtió en la introducción, la pregunta clave de la investigación (punto 4) contempla las formas en que éste se sobrepone a los desacuerdos y divergencias principales entre actores. Lo anterior precisa desenterrar las contradicciones y los dilemas silenciados en el texto, para conseguirlo, se inicia con el análisis del contenido antes de ahondar en sus contradicciones internas.

Continuidad entre la NMI y el GCM

En la línea argumentativa de Maas y Koser (2010), así como en la de Pécoud (2015), se distinguen ciertas cuestiones recurrentes en las NMI: 1. Causas fundamentales. 2. Migración laboral. 3. Derechos humanos y protección. 4. Migración y desarrollo. 5. Migración circular, temporal y de retorno, y reintegración. 6. Migración irregular. 7. Cohesión social e integración. 8. Género. 9. Gobernanza y cooperación. 10. Evidencia, investigación y datos. Sobre esta base, la presente sección explora el tratamiento que el GCM brinda a estos 10 puntos.

⁷ Stephan Rother y Elias Steinhilper señalan que «el borrador final (...) se considera débil en comparación con el borrador cero» (2009:253). Maiyegun (2009) examina la influencia de los Estados africanos en el proceso de redacción. Para conocer el papel de Europa, véase Martin Diaz y Aris Escarcena (2019) y Melin (2019). Para una cronología del proceso y un análisis del papel de Estados Unidos, véase Ferris y Donato (2020:100-122). Para un análisis diacrónico, véase la información proporcionada por la Iniciativa de la Ley sobre Refugiados, en <https://rli.blogs.sas.ac.uk/themed-content/global-compact-for-migration/>. Para obtener más información, véanse los números especiales de *International Journal of Law in Context*, 16(3), 2020; *International Journal of Refugee Law*, 30(4), 2018; *Global Social Policy*, 18(3), 2018; e *International Migration*, 57(6), 2019.

Causas fundamentales

El objetivo 2 del GCM es «minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen». Menciona objetivos de desarrollo bien establecidos, como la erradicación de la pobreza, la seguridad alimentaria, la educación, el crecimiento económico, las infraestructuras, el trabajo digno, la igualdad de género, el estado de derecho, la buena gobernanza o los derechos humanos (párrafo 18). A pesar de que los indicadores de desarrollo desempeñan un papel central en la dinámica migratoria, el GCM sólo dedica un objetivo de entre los 23 existentes, en igualdad de condiciones con temas quizá menos decisivos. Cabe destacar que el GCM trata acerca de la migración, no sobre el desarrollo en general; esto porque si concluyera que el desarrollo es la solución a todos los problemas de la migración, perdería su razón de ser, en otras palabras, ya no tendría sentido diseñar recomendaciones políticas específicas para la migración.

Si bien el objetivo 2 compete al efecto del subdesarrollo en la migración, el GCM también examina el efecto de la migración en el desarrollo, por ejemplo, a través de las remesas. Así, la migración se presenta como un resultado adverso del desarrollo y una estrategia para remediar dichas causas. Tal como se sugiere en la introducción, el nexo entre migración y desarrollo es, por tanto, ambivalente: algunos gobiernos (principalmente en los países receptores) consideran al desarrollo una estrategia para reducir la migración, mientras que otros (en particular del Sur global) perciben (con mayor claridad) en la migración una manera de lograr el desarrollo (Geiger y Pécoud, 2013).

Migración laboral

La migración laboral es una de las principales preocupaciones del GCM. Ello se observa en el objetivo 5 —«aumentar la disponibilidad y la flexibilidad de las vías de migración regular»— y en el objetivo 6 donde se discute el «trabajo digno». Considera también «facilitar»⁸ la movilidad laboral debido a «las realidades demográficas y del mercado laboral» (párrafo 21), y a su vez proteger a los trabajadores migrantes «de toda forma de explotación y abuso» (párrafo 22).

⁸ La palabra «facilitar» parece encarnar/incluir el enfoque del GCM sobre la migración, se usa 62 veces en el documento (Crépeau, 2018).

El objetivo 18 se detiene, además, en «el desarrollo de habilidades» y en «el reconocimiento mutuo de (...) cualificaciones y competencias» con la pretensión de propiciar el empleo de migrantes en los mercados laborales de origen y destino. El objetivo 22 se refiere a «la transferencia de los derechos de seguridad social y de las prestaciones devengadas» a fin de que los trabajadores migrantes puedan disfrutar de la seguridad social aun cuando se trasladan de un país a otro. Los objetivos 18 y 22 conciben un tipo de mercado laboral mundial en el que los trabajadores circulen a través de las fronteras con un mínimo de complicaciones administrativas.

Lo anterior deja de lado el papel de la migración irregular y el trabajo no declarado. El GCM se centra en los «mercados laborales formales» (párrafo 34) e ignora la existencia de mercados laborales informales donde, por lo regular, se concentran los migrantes (Crépeau, 2018). En consecuencia, ello supone la tendencia del GCM hacia una especie de «pensamiento ilusorio»: discute los problemas y esboza soluciones, aunque también silencia otros aspectos de la realidad social, como si las realidades no nombradas simplemente dejaran de existir. De modo complementario, el GCM presenta una serie de contradicciones, en especial respecto a la migración laboral temporal, que a menudo se promueve como un escenario político ideal, con la cual las economías receptoras se beneficiarían de la mano de obra extranjera y evitarían los costos y las tensiones sociales asociadas a la migración permanente; en tanto que los países emisores limitarían la *fuga de cerebros* y se beneficiarían de las habilidades adquiridas por sus trabajadores en el extranjero. Así, el GCM aboga por «esquemas flexibles de movilidad laboral (...) en todos los niveles de cualificación, incluidos los programas temporales, estacionales, circulares y de vía rápida» (párrafo 21).

Paralelamente, el GCM recomienda «procesos de contratación justos y éticos que permitan a los migrantes cambiar de empleador y modificar las condiciones o la duración de su estadía» (párrafo 22); asimismo, pretende «facilitar el acceso a (...) la reunificación familiar de los migrantes en todos los niveles de cualificación» (párrafo 21). Lo cierto es que la migración laboral temporal tiende a impedir que los migrantes cambien de empleador y a excluir a sus familiares. Como argumenta Martin (2018), es, por ende, difícil entender lo que el GCM tiene en mente, ya que presenta recomendaciones de políticas que parecen en gran medida incompatibles entre sí.

Derechos humanos y protección

Los derechos humanos constituyen uno de los nueve «principios rectores» del GCM, mismo que procura «asegurar el respeto efectivo, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos de todos los migrantes, sin importar su estatus, durante todas las etapas del ciclo migratorio» (párrafo 15). Esto se reitera a lo largo del documento, con 58 menciones de las palabras «derechos humanos»; sin embargo, no hay un ningún objetivo acerca de los derechos humanos, por lo que se abordan aquí o en otros objetivos. El objetivo 7 expone las «vulnerabilidades en la migración», surgidas «de las circunstancias en las que [los migrantes] viajan o de las condiciones a las que se enfrentan en los países de origen, tránsito y destino», y que deberían abordarse por medio de la revisión de la legislación, las políticas y las prácticas, así como mediante estrategias específicas que tomen en cuenta el género y la infancia (párrafo 23). En ese sentido, el objetivo 14 insta a los países emisores a mejorar la «protección consular» y la «asistencia» a sus emigrantes, mientras que el objetivo 15 defiende el «acceso a servicios básicos para los migrantes» (sobre todo en cuanto a salud y educación). Por último, y como ya se aclaró, la protección laboral y el «trabajo digno» se mencionan en el objetivo 6. La ausencia de un objetivo orientado a los derechos humanos es incluso más evidente, puesto que otros objetivos abordan aspectos de la política de inmigración con implicaciones en materia de derechos humanos, por ejemplo, la detención de inmigrantes (objetivo 13) y el retorno/readmisión (objetivo 21).

Migración y desarrollo

Relativo a las causas subyacentes, previamente se advirtió que la relación entre la migración y el desarrollo es una cuestión central pero ambivalente en el GCM. Junto con los derechos humanos, otro «principio rector» es el desarrollo sostenible: el GCM hace referencia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y considera que «la migración contribuye a resultados positivos de desarrollo (...) en especial cuando se gestiona de manera adecuada» (párrafo 15). Esto concuerda con una interpretación «optimista» del nexo entre migración y desarrollo, que caracteriza la agenda de las OI (De Haas, 2010). Los objetivos 19 y 20 abordan los dos principales argumentos que sustentan dicho optimismo, a saber, las remesas y el papel de las diásporas en el fomento del desarrollo en su país de origen.

Parádojicamente, sólo aparece una vez la palabra «fuga de cerebros», un fenómeno asociado con el impacto negativo de la migración en las regiones emisoras (Levatino y Pécoud, 2012). También en este caso, el GCM exhibe, una vez más, un «pensamiento ilusorio» y silencia una realidad que pone en entredicho su optimismo. De igual modo, en el objetivo 6 se aborda «la contratación justa y ética»; aunque las OI en ocasiones utilizan esta expresión para referirse a la contratación de migrantes calificados, el GCM, en cambio, la asocia con el papel de los intermediarios laborales en el fomento de la explotación.⁹ Así, la migración altamente calificada (y las compensaciones que plantea) se encuentra ausente del GCM.

Migración circular, temporal y de retorno, y reintegración

La migración circular y temporal se refiere a las estrategias políticas que favorecen la movilidad laboral, fin de los objetivos 5, 6, 18 y 22 discutidos con anterioridad. La migración de retorno y la reintegración designan otro aspecto de la aludida circulación —en concreto, el retorno de los migrantes a su país de origen— y a menudo constituyen eufemismos para el retorno o la expulsión forzados. En el GCM, esto se trata en el objetivo 21 titulado «Cooperar para facilitar un retorno y una readmisión seguros y dignos, así como una reintegración sostenible». En este contexto, «facilitar» posee una acepción diferente dado que el propósito no es simplificar la migración, sino devolver a los migrantes con mayor eficacia a su país. El retorno debe ser «seguro» y «digno», lo que significa no remitir a los migrantes a países donde sus vidas puedan correr peligro (principio de no devolución). De manera análoga, conlleva realizar «evaluaciones individuales» (párrafo 37), lo que exime las deportaciones colectivas y coincide con otro de los «principios rectores» del GCM sobre el «estado de derecho y el debido proceso». La «reintegración sustentable» hace alusión a la responsabilidad de los Estados emisores de reincorporar a sus ciudadanos y propiciar las condiciones socioeconómicas para que los migrantes retornados puedan reasentarse allí.

⁹ Este es el caso de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la cual ha emitido recomendaciones para disminuir el impacto negativo de la contratación de profesionales de la salud extranjeros en los países de origen (Merçay, 2014).

Migración irregular

Aunque no es el tópico prioritario de un objetivo determinado, la migración irregular es un tema presente a lo largo del GCM. Como se indicó, el GCM es una reacción a la «crisis migratoria» y a la percibida incapacidad de los Estados para mantener bajo control a la migración no autorizada. Por ello, el objetivo 4, acerca de la «prueba de identidad legal y la documentación adecuada», aspira a «permitir a las autoridades nacionales y locales determinar la identidad legal de un migrante a su entrada, durante su estancia y para su retorno» (párrafo 20). Por su parte, los objetivos 9 y 10, concernientes al tráfico y trata de personas, atañen a esfuerzos políticos bien establecidos para dismantelar las redes que ayudan a los migrantes a cruzar las fronteras de manera ilegal y en seguida explotarlos en los países de acogida. Por último, los objetivos 13 (sobre la detención de inmigrantes) y 21 (relativo al retorno) se vinculan también con la migración irregular.

El objetivo 11 plantea un control fronterizo cuya finalidad es incrementar la coordinación entre los Estados; aborda también «la situación particular de los países de tránsito», junto con las medidas de control prefronterizo y la cooperación con los transportistas privados (párrafo 27). El objetivo 12 desarrolla la necesidad de «la detección adecuada y oportuna, y la evaluación individual de todos los migrantes» (párrafo 28). Cabe destacar que la migración irregular está presente de forma indirecta en otros objetivos, como los ya citados en torno a la migración laboral (pues la migración laboral legal se entiende como una estrategia para combatir la migración irregular y el trabajo informal). Los objetivos de causas profundas y desarrollo pretenden, de modo simultáneo, reducir las presiones de la emigración en las regiones de origen.

En general, el GCM se refiere a «migrantes», una categoría absoluta que abarca tanto a migrantes regulares como irregulares; no obstante, en ocasiones alude a «todos los migrantes independientemente de su estado migratorio» (véase párrafo 31). Aunque esto implica un trato distinto hacia migrantes documentados e indocumentados, el GCM no explicita en ninguna parte cómo debe aplicarse en ambas categorías. Crépeau (2018) observa que el GCM no utiliza la noción de «cortafuegos», noción que hace hincapié en la separación entre las actividades de aplicación de la ley migratoria y la prestación de servicios esenciales, indispensable para garantizar el acceso de los migrantes irregulares al mecanismo de bienestar y protección. En el objetivo 15 se establecen los «servicios básicos» que deben ponerse a disposición

de todos los inmigrantes, pero no se contempla la situación en la que los inmigrantes indocumentados se abstienen de solicitar dichos servicios por temor a ser identificados. Finalmente, el GCM no plantea la regularización de los migrantes irregulares, aspecto delicado que se trató en el primer borrador, pero que después se omitió en el texto (Guild, Basaran y Allinson, 2019).

Cohesión social e integración

Ambos asuntos se discuten en los objetivos 16 y 17. El primero se detiene en la «plena inclusión» de los migrantes en las sociedades, bajo el supuesto de que los inmigrantes bien integrados están mejor capacitados para «contribuir a la prosperidad» (párrafo 32). El segundo se centra en la lucha contra la discriminación, el racismo, la xenofobia y la intolerancia. Estos objetivos están en consonancia con el énfasis general de las «sociedades inclusivas» desde la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995. Como ya se subrayó, existe una contradicción entre los argumentos en favor de la migración laboral temporal y la «completa inclusión» de los migrantes.

El GCM liga la inclusión de los migrantes con el aspecto de carácter informativo, pues si no se instruye a la opinión pública en torno a las «contribuciones positivas de una migración segura, ordenada y regular», ésta malinterpretaría la migración como una carga (párrafo 33). El objetivo 3 exige la difusión de una información confiable tanto para los migrantes como para los habitantes de las regiones receptoras. Lo anterior plantea un dilema con respecto a la libertad de expresión: el GCM insiste en que sus recomendaciones deben aplicarse «mediante el respeto al cumplimiento internacional de los derechos humanos, en particular el derecho a la libertad de expresión» y «con pleno respeto a la libertad de los medios de comunicación» (párrafo 33); al mismo tiempo indica que el mensaje general transmitido por los medios de comunicación se enfoque en las «contribuciones positivas» de la migración.

Género

La «cuestión de género» es uno de los «principios rectores» del GCM. El término «género» aparece 27 veces, la mayoría (en 17 ocasiones) se utiliza en la expresión «perspectiva de género» junto con «la situación infantil». El género se menciona especialmente en los objetivos 7 (sobre grupos vulnerables) y 10 (sobre la trata

de personas); sin embargo, al igual que en el caso de los derechos humanos, no hay ningún objetivo exclusivo para este tópico, tampoco se hace referencia a aspectos primordiales en ese sentido, como los servicios de salud sexual y reproductiva (que se excluyen de los «servicios básicos» enlistados en el objetivo 15). Las mujeres siguen siendo aprehendidas como un «grupo especial» junto con otros grupos vulnerables, como los niños o los migrantes con discapacidad, en un marco centrado en la «protección» y no en los derechos (Hennebry, 2018).

Gobernanza y cooperación

Conforme se ha constatado, el GCM trata por naturaleza de la gobernanza y la cooperación. La «cooperación internacional» es otro «principio rector» y es necesaria porque «ningún Estado puede abordar la migración por sí mismo debido a la naturaleza intrínsecamente transnacional del fenómeno» (párrafo 15). Todos los objetivos mencionan la cooperación en los niveles bilateral, regional e internacional. Además, la cooperación es materia de un objetivo en particular: el objetivo 23, el último de la lista, cuyo énfasis es «reforzar la cooperación internacional y las alianzas mundiales para una migración segura, ordenada y regular»; se insiste en la ayuda a los Estados débiles para aplicar el GCM; éste, a su vez anuncia un mecanismo de seguimiento que le permita supervisar su aplicación. El Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas será sustituido por un Foro Internacional de Revisión de la Migración, que se celebrará cada cuatro años a partir de 2022. Estas últimas páginas indican que, en lo concerniente a la migración, la cooperación es aún una meta por alcanzar. En otros ámbitos de la cooperación internacional, los actores clave y los mecanismos operativos están ya bien definidos y el debate se centra en lo que debe hacerse. En contraste, el GCM precisa reafirmar la necesidad de cooperación, al tiempo que reitera su respeto a la soberanía de los Estados (que constituye otro «principio rector») y elabora nuevos mecanismos de implementación.

Evidencia, investigación y datos

La evidencia, la investigación y los datos comprenden la filosofía basada en hechos que inspira el GCM, los tres aspectos son tan importantes que representan el propósito del primer objetivo, titulado «Recolección y uso de datos precisos y desglosados como base de las políticas sustentadas en pruebas». Otros

objetivos también se fundamentan indirectamente en la existencia de conocimientos fiables, como el objetivo 3 (sobre la necesidad de información), el objetivo 4 (sobre los documentos de identidad que hacen posible la recolección de datos), y los objetivos 11 y 12 (sobre la gestión de las fronteras, la «certidumbre» y la «previsibilidad» en los procesos migratorios).

Nuevos asuntos

La sección anterior muestra la continuidad entre las NMI y el GCM; no obstante, el GCM contiene una serie de temas nuevos, cuatro de los cuales se identifican en este apartado.

El primero se enfoca en salvar vidas. El objetivo 8 insta a «cooperar internacionalmente para salvar vidas y prevenir las muertes y lesiones de los migrantes mediante (...) operaciones de búsqueda y rescate». De igual forma, se compromete a «identificar a personas fallecidas o desaparecidas, y a facilitar la comunicación con las familias afectadas». Dichas recomendaciones constatan la actual crisis migratoria en el mar Mediterráneo, aun cuando no se mencione. Al ignorar el contexto que subyace a su existencia, el GCM se convierte en un «discurso autoconstituyente» (Maingueneau, 1999), es decir, un documento que se desprende de su propio contexto y, por tanto, reclama una naturaleza universal y «desconectada» que legitima su contenido y su mensaje. De manera que oculta algunos de sus sesgos (el occidental, por ejemplo), despolitiza sus recomendaciones, puesto que aparece como una declaración general y abstracta, y no como el resultado de dilemas sociales y políticos concretos.

La segunda innovación compete al control fronterizo. El GCM muestra un fuerte interés por el control de las fronteras y el seguimiento de la movilidad humana; de ahí que el objetivo 11 se oriente al manejo de las fronteras; el objetivo 4 a la necesidad de que los migrantes lleven documentos de identidad adecuados, y el objetivo 12 a la «criba» de migrantes. La noción de «criba» no es muy detallada, pero parece referirse a mecanismos que identificarían a los migrantes, les proporcionarían información respecto a lo que se les demanda (para entrar en un país, trabajar, estudiar, etcétera) y los canalizarían hacia la dirección política adecuada (en caso de tener derecho a sistemas de protección). Ello conduce al tercer ámbito político nuevo, el de la detención. El objetivo 13 recomienda «utilizar la detención de inmigrantes sólo como medida de último recurso y trabajar para encontrar alternativas»; se trata de un tema controversial, especialmente en lo que concierne a la detención de niños

(Grange y Majcher, 2020; Muntarhorn, 2018; Tennant y Wolf, 2018). La sociedad civil esperaba que el GCM prohibiera este acto; sin embargo, sólo insta a «trabajar para poner fin a la práctica de detención de niños» (párrafo 29).

A pesar de que el control fronterizo es una prioridad obvia para los Estados y de las numerosas pruebas de que los gobiernos recurren a la detención de inmigrantes, hasta ahora las NMI se habían mantenido al margen de una situación tan delicada. El GCM, por el contrario, les presta especial atención, el resultado es un documento más orientado al control que las anteriores NMI. Si bien, esto permite un equilibrio explícito entre las diferentes preocupaciones de los Estados y otras partes interesadas, expone al GCM a las críticas, en especial por parte de las organizaciones no gubernamentales (ONG) (sin que, como indican los intensos debates que la rodean, impida las críticas de los Estados).

Por último, el GCM se caracteriza por insistir de manera enfática en aspectos medioambientales, lo que se refleja en la adopción de los ODS de 2015, que asocian el desarrollo socioeconómico con las preocupaciones del medio ambiente. El GCM no dedica ningún objetivo exclusivamente al cambio climático, pero en el objetivo 2 incluye una subsección de «desastres naturales», «cambio climático» y «degradación ambiental» (párrafo 18). Aleinikoff (2018) destaca que ha habido debates sobre cómo categorizar a aquellos que migran por razones ambientales: ya sea bajo el término de «refugiados» o «migrantes»; asunto que quizá pudo haberse abordado en el GCM, en el GCR o en ambos. Por su parte, la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016 presentó el cambio climático como uno de los muchos factores que impulsa a las personas a abandonar su país de origen (párrafo 1).¹⁰ Los gobiernos decidieron, sin embargo, excluir este tema del GCR y plantearlo sólo en el GCM. Debido al carácter vinculante del derecho internacional de los refugiados, incluir el cambio climático en el GCR podría haberse interpretado como la creación de nuevos compromisos jurídicos para los Estados; en el caso del GCM no existe ese riesgo, ya que la gobernanza mundial de la migración se distingue por su carácter no vinculante. Kálin (2018) sostiene que la inserción del cambio climático en el GCM supone un avance: aunque a escala internacional se había debatido tradicionalmente en las negociaciones sobre el mismo como una de las «consecuencias humanas» del calentamiento global, los debates acerca de la migración le restaban importancia (Gemenne, 2011).

¹⁰ El texto completo de la Declaración de Nueva York se encuentra disponible en el sitio web de la ONU (documento de la Asamblea General A/RES/71/1), en https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_1.pdf

Discusión

Al explicar cómo debe producirse la migración y cómo deben gobernarla los Estados, el GCM retrata un mundo migratorio ideal. Justo es ésta una de las misiones tradicionales de las OI: «Como misioneros de nuestro tiempo» (Barnett y Finnemore, 1999:713) esbozan el rumbo general que deberían seguir las sociedades —y el mundo en sí. Empero, ese mundo migratorio ideal se encuentra colmado de tensiones, dilemas y contradicciones. El GCM, por ejemplo, exhorta a la integración y cohesión social, y al mismo tiempo a la circulación, a la migración laboral temporal y a la persistencia de lazos sólidos entre los migrantes y sus países de origen (que apoyan las remesas y la participación de la diáspora en el desarrollo). Lo anterior genera dudas acerca del estatus de los migrantes, quienes siguen siendo «aves de paso» (Piore, 1979), pese a ello se espera que se conviertan en integrantes de pleno derecho de las sociedades receptoras.

Complementariamente, el GCM oscila entre las visiones del mundo global y nacional. Prevé una sociedad mundial en la que las personas circulen sin problemas y de forma «sencilla»: tal pretensión se percibe gracias a su idea de aumentar la migración laboral y a las recomendaciones relativas al reconocimiento de las competencias o la portabilidad de los derechos sociales. Además, se compromete con la soberanía de los Estados y con una especie de orden mundial nacional: esto se refleja en el énfasis en el control fronterizo y en la preocupación por el retorno y la readmisión, hecho que indica que los Estados continúan siendo actores clave en la gobernanza de la migración.

En paralelo, el GCM considera un enfoque de *laissez-faire* y otro de planificación. De acuerdo con uno de sus «principios rectores», se «centra en las personas»: «Sitúa a los individuos en su centro» (párrafo 15) y pretende «capacitar a los migrantes para que se conviertan en miembros de pleno derecho de nuestras sociedades, al igual que resalta sus contribuciones positivas y promueve la inclusión y la cohesión social» (párrafo 13). En ese sentido, los migrantes son presentados como actores que despliegan su capacidad de acción a través de las fronteras en un mundo globalizado. En cuanto a la planificación, el GCM se muestra asimismo obsesionado: los Estados necesitarían «una mayor predictibilidad y certeza», mientras que «la migración funciona para todos» sólo si tiene lugar «de manera bien informada, planificada y consensual» (párrafo 13). La comunidad internacional debería, por tanto, «cartografiar, comprender, predecir y abordar de mejor forma los movimientos migratorios» (párrafo 18). En otras palabras, se alienta a los

migrantes a convertirse en miembros activos de las sociedades emisoras y receptoras, siempre y cuando los gobiernos supervisen de cerca su movilidad.

Dicha filosofía de planificación contrasta con las demandas de programas de migración «flexibles» para adaptarse a las exigencias del mercado laboral (párrafo 21). El GCM cree que la movilidad laboral y la apertura a la mano de obra extranjera son indispensables para alcanzar el crecimiento y la prosperidad; combina esa creencia favorable al mercado, con énfasis en la planificación y en los factores sociales (derechos humanos e inclusión social). Esto en sintonía se alinea con el «Post-Consenso de Washington», es decir, la conciliación de la dinámica basada en el mercado y la regulación estatal en detrimento de la protección y la cohesión. No obstante, así como ignora los factores geopolíticos que subyacen a su existencia, el GCM nunca reflexiona acerca de la actual organización socioeconómica mundial y el entorno histórico particular en el que se produce la migración en el presente. Por ejemplo, con anterioridad se refirió que no hace alusión a la desregulación de los mercados laborales en las economías avanzadas ni al papel de la mano de obra barata no declarada en determinados segmentos de la economía; semejante contexto económico y político general está naturalizado y, por ello, es incuestionable.

La obsesión por la planificación se despliega en una preocupación general por la transparencia y la legibilidad de la migración. El GCM reitera la necesidad de que la migración (y los migrantes) estén mejor documentados (como en el objetivo 1 sobre datos, el objetivo 3 sobre información y el objetivo 4 sobre documentos de identidad). El control fronterizo y la biometría se relacionan con la documentación sistemática de las personas y los flujos migratorios. El GCM aboga por el intercambio sistemático de información y por la mejora de las bases de datos, inspiradas en las tecnologías *big data*. Así, se conecta con la lucha en contra de la migración irregular y con su rechazo hacia la naturaleza oculta (o clandestina) de los flujos no autorizados. El interés en el conocimiento y la información revela la creencia según la cual las dinámicas migratorias actuales son oscuras y no están suficientemente documentadas. Tal como destaca Guild (2018), surge consternación en torno a la privacidad y la protección de los datos personales; el GCM es consciente del dilema: la expresión «al tiempo que se defiende el derecho a la privacidad y se protegen los datos personales» (o su equivalente) se emplea 10 veces en el texto.

Es importante observar que algunas de las cuestiones no resueltas planteadas por el GCM se abordan como «principios rectores» y no como «objetivos». Sobresale

en especial la tríada derechos humanos-soberanía nacional-cooperación internacional, que constituye una ecuación posiblemente muy compleja, y el tema de la cooperación entre actores estatales y no estatales («enfoque que abarca a toda la sociedad»), la agencia («centrada en las personas») y el género. Al ser «principios rectores», dichos temas no se asocian a recomendaciones políticas en profundidad (como lo hace el GCM con los objetivos), en todo caso parecen darse por sentados. De ahí que la atención del GCM sea más práctica respecto a asuntos que podrían ser vistos de relevancia menor, como la información (objetivo 3), las remesas (objetivo 20) o la portabilidad de derechos sociales (objetivo 22). Referente al modo de cómo cooperar en materia de política migratoria y, al mismo tiempo, defender la soberanía de los Estados y los derechos de los migrantes apenas si lo menciona. Su actuar se considera un tanto ambiguo, puesto que consagra estos principios rectores, pero los sitúa fuera de la discusión y evita aventurarse en las modalidades sin duda controversiales mediante las cuales podrían implementarse.

En síntesis, el GCM persigue un doble objetivo: por un lado, facilitar la migración y empoderar a los migrantes; y, por otro, controlar su movilidad por medio de la cooperación, la tecnología y los datos. En última instancia, la pregunta clave sin resolver refiere a la normalidad de la migración. El GCM subraya que «la migración ha sido parte de la experiencia humana a lo largo de la historia» y que «la mayoría de los migrantes de todo el mundo en la actualidad viajan, viven y trabajan de manera segura, ordenada y regular» (párrafo 8). Entendida en estos términos, la migración es una realidad antigua, normal y no problemática. Paralelamente, el GCM se preocupa por las causas profundas y por erradicar los factores estructurales que «obligan [a las personas] a buscar medios de subsistencia en otro lugar a través de la migración irregular» (párrafo 18). Al argumentar que «la migración nunca debe ser un acto de desesperación» (párrafo 13), el GCM parece insinuar que la migración «normal» es libre y elegida por los migrantes, mientras que la migración forzada es «anormal» y debe ser combatida; sin embargo, existen pruebas de que esa distinción política y conceptual no se vincula fácilmente con la realidad (Crawley y Skleparis, 2018).

Conclusión

El mundo migratorio ideal del GCM mantiene una relación simétrica/opuesta con el estado actual de la situación: por ejemplo, cuando hace alusión a una

migración «ordenada» indica que en el presente la migración es desordenada. El GCM se basa pues en una insatisfacción con las realidades migratorias de la actualidad. Aunque esa insatisfacción es compartida por varios actores (desde los gobiernos que se enfrentan con las crisis migratorias, hasta las ONG angustiadas por los abusos, o los empleadores que demandan mano de obra extranjera) hay menos consenso sobre la naturaleza de un mundo migratorio satisfactorio.

El GCM desarrolla una narrativa consensuada que deja de lado cuestiones no resueltas (como el papel respectivo de los Estados y de la agencia de los migrantes), o bien proporciona respuestas múltiples y contradictorias. De manera que despolitiza la migración al silenciar o eludir los dilemas políticos fundamentales que plantea su propuesta. Esta despolitización es un corolario estructural de la búsqueda de una mejor gobernanza mundial de la migración, que —como se ha argumentado—, requiere de una narrativa consensuada y federada para encauzar la cooperación multilateral.

Lo anterior no lo exime de críticas. Las ONG y los acuciosos analistas durante mucho tiempo han cuestionado las NMI: lamentan la poca insistencia en los derechos humanos vinculantes y en los mecanismos de protección, la reticencia a erradicar las prácticas problemáticas (como la detención); la indiferencia ante ciertos aspectos (como el género o la explotación de mano de obra de los migrantes); la filosofía neoliberal general, según la cual los migrantes deben proporcionar la mano de obra flexible y móvil imprescindible para la economía global; o el sesgo norte-occidental de los debates (Piper y Rother, 2012).

Estas críticas coexisten ahora con las de los Estados. Lo nuevo del GCM no reside dentro del texto, sino fuera de él. Las NMI se habían caracterizado por una rutina burocrática en la que los gobiernos y otras partes interesadas discutían a puerta cerrada y lejos del escrutinio público. En contraste, y de modo sorprendente, el GCM impulsó una especie de debate global sobre la migración. Las actitudes de los Estados se sustentan en gran medida en malentendidos (o en mala fe) y probablemente pongan en peligro, todavía más, la ya incierta aplicación del GCM. Aun así, éste aborda asuntos decisivos en la agenda política de diversos países, los cuales plantean dilemas políticos cruciales. Por ende, es lógico que el GCM —y, por extensión, la arquitectura de la gobernanza migratoria mundial— se exponga a la opinión pública, con toda la polarización que ello conlleva.

Referencias

- Aleinikoff, T.A. (2018). «The unfinished work of the global compact on refugees». *International Journal of Refugee Law*, 30(4), pp. 611-617.
- Barnett, M.N. y Finnemore, M. (1999). «The politics, power, and pathologies of international organizations». *International Organization*, 53(4), pp. 699-732.
- Betts, A. (2011). *Global Migration Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Beveridge, R. (2017). «The (ontological) politics in depoliticisation debates: three lenses on the decline of the political». *Political Studies Review*, 15(4), pp. 589-600.
- Chetail, V. (2020). «The global compact for safe, orderly and regular migration: a kaleidoscope of international law». *International Journal of Law in Context*, 16(3), pp. 253-268.
- Crawley, H. y Skleparis, D. (2018). «Refugees, migrants, neither, both: categorial fetishism and the politics of bounding in Europe's migration crisis». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(1), pp. 48-64.
- Crépeau, F. (2018). «Towards a mobile and diverse world: «facilitating mobility» as a central objective of the global compact on migration». *International Journal of Refugee Law*, 30(4), pp. 650-656.
- De Haas, H. (2010). «Migration and development: a theoretical perspective». *International Migration Review*, 44(1), pp. 227-264.
- Desmond, A. (2020). «A new dawn for the human rights of international migrants? Protection of migrants' rights in light of the UN's SDGs and Global Compact for Migration». *International Journal of Law in Context*, 16(3), pp. 222-238.
- Ferris, E.G. y Donato, K.M. (2020). *Refugees, migration and global governance: negotiating the global compacts*. Londres: Routledge.
- Gemenne, F. (2011). «How they became the human face of climate change. Research and policy interactions in the birth of the «environmental migration» concept». En Etienne Piguet, Antoine Pécoud y Paul de Guchteneire (eds.), *Migration and climate change (225-259)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Geiger, M. y Pécoud, A. (2013). «Migration, development and the «migration and development nexus»». *Population, Space and Place*, 19(4), pp. 369-374.
- Gottardo, C. y Rego, N. (2021). «The global compact for migration (GCM), international solidarity and civil society participation: a stakeholder's perspective». *Human Rights Review*, 22(4), pp. 425-456.
- Grange, M. y Majcher, I. (2020). «Using detention to talk about the elephant in the room: The Global Compact for Migration and the significance of its neglect of the UN Migrant Workers Convention». *International Journal of Law in Context*, 16(3), pp. 287-303.

- Guild, E. (2018). «The UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: what place for human rights?». *International Journal of Refugee Law*, 30(4), pp. 661-663.
- Guild, E. (2020). «The UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: to what extent are human rights and sustainable development mutually compatible in the field of migration?». *International Journal of Law in Context*, 16(3), pp. 239-252.
- Guild, E., Basaran, T. y Allinson, K. (2019). «From zero to hero? An analysis of the human rights protections within the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM)». *International Migration*, 57(6), pp. 43-59.
- Hennebry, J.L. (2018). «The Global Compact for Migration: from gender-rhetoric to gender-responsive?». *Global Social Policy*, 18(3), pp. 332-338.
- International Catholic Migration Commission (2009). *Connecting the dots. A fresh look at managing international migration*. Geneva: ICMC.
- Jubilut, L.L. y Martins Casagrande, M. (2019). «Shortcomings and/or missed opportunities of the Global Compacts for the protection of forced migrants». *International Migration*, 57(6), pp. 139-157.
- Kälin, W. (2018). «The Global Compact on Migration: a ray of hope for disaster-displaced persons». *International Journal of Refugee Law*, 30(4), pp. 664-667.
- Krasner, S.D. (ed.) (1983). *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Krippendorff, K. (2004). *Content analysis: an introduction to its methodology*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Levatino, A. y Pécoud, A. (2012). «Overcoming the ethical dilemmas of skilled migration? An analysis of international narratives on the 'brain drain'». *American Behavioral Scientist*, 56(9), pp. 1258-1276.
- Maas, W. y Khalid K. (2010). *Towards global governance of international migration. 15 years of intergovernmental recommendations and conclusions. A state of the art review*. The Hague: The Hague Process on Refugees and Migration.
- Maingueneau, D. (1999). «Analyzing self-constituting discourses». *Discourse Studies*, 1(2), pp. 183-199.
- Maiyegun, O. (2019). «Role of regional consultative processes in the lead up to the negotiations of Global Compact on Migration: the case of Africa». *International Migration*, 57(6), pp. 258-272.
- Martin, P. (2018). «The GCM and temporary labor migration». *Global Social Policy*, 18(3), pp. 339-342.
- Martin Diaz, E. y Aris Escarcena, J.P. (2019). «The European Union and the background of the Global Compacts». *International Migration*, 57(6), pp. 273-285.

- Melin, P. (2019). «The Global Compact for Migration: lessons for the unity of EU representation». *European Journal of Migration and Law*, 21(2), pp. 194-214.
- Merçay, C. (2014). «Managing the international migration of health workers: the elaboration of the WHO code of practice and the Swiss answer». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40(6), pp. 960-978.
- Miller, P. y Rose, N. (1990). «Governing economic life». *Economy and Society*, 19(1), pp. 1-31.
- Muntarbhorn, V. (2018). «The Global Compacts and the dilemma of children in immigration detention». *International Journal of Refugee Law*, 30(4), pp. 668-673.
- Panizzon, M. y Van Riemsdijk, M. (2019). «Introduction to the special issue: migration governance in an era of large movements: a multilevel approach». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(8), pp. 1225-1241.
- Petiteville, F. (2018). «International organizations beyond depoliticised governance». *Globalizations*, 15(3), pp. 301-313.
- Pécoud, A. (2009). «The UN convention on migrant workers' rights and International Migration Management». *Global Society. Journal of Interdisciplinary International Relations*, 23(3), pp. 333-350.
- Pécoud, A. (2015). *Global Governance and International Migration Narratives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pécoud, A. (2018). «What do we know about the International Organization for Migration?» *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(10), pp. 1621-1638.
- Piore, M.J. (1979). *Birds of passage. Migrant labour and industrial societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Piper, N. y Rother, S. (2012). «Let's argue about migration: advancing a right(s) discourse via communicative opportunities». *Third World Quarterly*, 33(9), pp. 1735-1750.
- Rother, S. y Steinhilper, E. (2019). «Tokens or stakeholders in global migration governance? The role of affected communities and civil society in the global compacts on migration and refugees». *International Migration*, 57(6), pp. 243-257.
- Rosenau, J.N. y Czempiel, E.O. (1992). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tennant, E. y Wolff, C. (2018). «Civil society and the struggle for a rights-based global compact». *Global Social Policy*, 18(3), pp. 343-348.
- Van Riemsdijk, M., Marchand, M. y Heins, V.M. (2020). «New actors and contested architectures in global migration governance: an introduction». *Third World Quarterly*, 42(1), pp. 1-15.