

La gobernanza de la migración y el desarrollo impulsada por las empresas: un reto para la sociedad civil

Business-led governance of migration and development:
a challenge for civil society

Branka Likić-Brborić*

ISSN IMPRESO 1870-7599 | ISSN RED CÓMPUTO 2448-7783 | 41-69

RECIBIDO 16/10/22 | ACEPTADO 03/11/22

Resumen. El presente artículo aborda la creación de la gobernanza de la migración transnacional como parte integral de una búsqueda hegemónica duradera de la globalización neoliberal, que comprende la constitución de una gobernanza mundial, una gobernanza asimétrica del desarrollo, y el cambio de una gobernanza multilateral a una gobernanza global *multistakeholder*. Asimismo, se sostiene que la inclusión de la migración dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la aprobación del Pacto Mundial para una Migración Segura, Regular y Ordenada (GCM, por sus siglas en inglés), hacen hincapié en el enfoque solidario y en la «sociedad migratoria en su conjunto», el desarrollo, los migrantes y los derechos humanos, los cuales han sido secuestrados por la política, impulsada por las corporaciones con un modelo *multistakeholder* y por el Foro Económico Mundial (FEM). Este nuevo modelo de desarrollo, adoptado también por las agencias de desarrollo global, proyecta una gobernanza de múltiples grupos interesados, una cooperación voluntaria global de actores estatales y no estatales electos y un marco de Gestión Global de Riesgos para regular la aplicación de un desarrollo sostenible. La pregunta central es si las organizaciones de la sociedad civil promueven una perspectiva integral y solidaria de la migración y el desarrollo, frente a los desafíos de los actores empresariales como principales agentes de desarrollo y su plan de gestión, y cómo lo hacen.

Palabras clave: gobernanza mundial de la migración, gobernanza *multistakeholder*, FEM, GCM, ODS, organizaciones de la sociedad civil.

Abstract. The present article addresses the making of transnational migration governance as part and parcel of an enduring hegemonic pursuit of neoliberal globalisation, involving global governance making, asymmetric development governance and the shift from multilateral to multistakeholder global governance. It argues that the inclusion of migration into Sustainable Development Goals (SDG) and the endorsement of the GCM, which emphasize a solidarity-based, «whole-of-society» approach to migration, development, migrants, and human rights, have been hijacked by the corporate-driven multistakeholder approach, propelled by the World Economic Forum (WEF). This new development approach, also embraced by the global development agencies, projects multi-stakeholder governance, a voluntary global cooperation of selected state and non-state actors and a Global Risk Management framework to control the implementation of sustainable development. The main question is if and how civil society organizations promote a comprehensive, solidarity-based approach to migration and development against the challenges of business actors as main development agents and their managerial plan.

Keywords: global migration governance, multistakeholder governance, WEF, GCM, SDG, civil society organizations.

* Sueca. Profesora asociada del Instituto Research of Migration, Ethnicity and Society (Remeso) de la Universidad Linköping, Suecia. Correo-e: branka.likic-brboric@liu.se

Traducido del inglés al español por Georgina Aralú González Pérez.

Introducción

La inclusión de la migración en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la aprobación del Pacto Mundial para una Migración Segura y Ordenada (GCM, por sus siglas en inglés) por 152 Estados en diciembre de 2018, se consideran componentes fundamentales de una gobernanza integral de la migración transnacional. La implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y del GCM se ha supeditado a extensas alianzas de múltiples grupos interesados: sociedad civil, migrantes, medios de comunicación, academia, sindicatos, Estados, organizaciones multilaterales, agencias de las Naciones Unidas (ONU) y, en particular, actores empresariales. Al proponer un enfoque de «toda la sociedad», el GCM destaca la colaboración, las alianzas e invoca el principio de solidaridad internacional como herramienta y plataforma para una gran movilización por los derechos de los migrantes (Gottardo y Rego, 2021). Sin embargo, este potencial con miras a la promoción de la solidaridad internacional y el desarrollo sostenible debe situarse frente al modelo *multistakeholder* que compite con la gobernanza mundial del desarrollo y la migración, incentivado por el Foro Económico Mundial (FEM), el cual representa a las corporaciones mundiales más poderosas. Este último, al tratar los problemas concernientes al cambio climático, a la migración forzada o a la desigualdad en términos de riesgo, impulsó una transformación de los riesgos globales, orientada a las empresas, en «oportunidades para todos», adoptadas por las principales agencias de desarrollo global. Asimismo, ideó un instrumento de marco de Gestión de Riesgo Global para supervisar y dirigir la consecución de un desarrollo sostenible (Sharma y Soedeberg, 2020).

En paralelo, se examina la apropiación corporativa y el rediseño de la agenda de migración y desarrollo, como una dimensión esencial de la comprensión crítica de un proyecto neoliberal de gobernanza mundial. Identifica los retos que este modelo empresarial centrado en el «crecimiento económico, la resiliencia individual» y en los actores empresariales como principales agentes de desarrollo, presenta para la difusión de un enfoque integral y solidario de la migración y el desarrollo. La pregunta principal es si las organizaciones de la sociedad civil enfrentan este desafío e impulsan los derechos de los migrantes y la solidaridad internacional, y cómo pueden hacerlo.

A fin de responder a la anterior interrogante, el texto se organiza en cuatro secciones. En principio, se sitúa la creación de la gobernanza del desarrollo y la

migración dentro de una trayectoria más amplia de globalización neoliberal, gobernanza del desarrollo, establecimiento de la gobernanza mundial y sus múltiples asimetrías. Es una realidad que hemos asistido a transformaciones estructurales geoeconómicas y geopolíticas impulsadas por la crisis, basadas en la «utopía» del mercado revitalizado, que han instigado una reorganización integral de las sociedades y las economías políticas en el mundo. La segunda sección destaca el cambio de la gobernanza multilateral a la gobernanza *multistakeholder*, impulsada por Estados Unidos y los actores corporativos organizados, que fomentan la inexorable comercialización y mercantilización del trabajo, la tierra y la vida misma. Se muestra también la Iniciativa de Rediseño Global del FEM, las campañas relacionadas con la gobernanza *multistakeholder* como una cooperación global voluntaria de distintos actores estatales y no estatales con intereses en problemas específicos, y la Gestión de Riesgo Global como la herramienta para manejar eficientemente los retos de la globalización y promover el desarrollo sostenible. Esta sección expone las respuestas de las organizaciones de la sociedad civil al nuevo paradigma de desarrollo. A partir de tal revisión, en las secciones «Hacia la gobernanza mundial de la migración» y «El FMMD y el negocio de la migración y el desarrollo» se presentan varias iniciativas, así como procesos que condujeron a la gobernanza mundial de la migración, con énfasis en el impacto de los grupos corporativos interesados en la emergente gobernanza empresarial de la migración, sus esquemas institucionales y organizativas, y su modo discursivo. En la sección final se sintetiza el argumento y se discuten las posibilidades de restringir la gobernanza de la globalización fomentada por las Empresas Transnacionales con el objetivo de establecer un marco de gobernanza equitativo.

Globalización neoliberal, multilateralismo y gobernanza asimétrica del desarrollo

El modelo de desarrollo neoliberal se remonta a la década de 1980 y al Consenso de Washington, proyecto neoliberal estadounidense de reformas económicas, institucionalizado a través de una redefinición hegemónica del régimen de ayuda al desarrollo, que suponía de igual forma una reorganización geopolítica del orden mundial posterior a la Guerra Fría. En respuesta a su fuerte endeudamiento con los bancos comerciales y la contracción de la deuda inferida por un enorme aumento de los tipos de interés, los países en desarrollo de América

Latina, África y países socialistas como Polonia y Yugoslavia solicitaron apoyo al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial (BM). Estas organizaciones multilaterales responsables de la estabilidad financiera y la financiación del desarrollo dentro del sistema de la ONU, diseñaron programas de ajuste estructural que propugnaban un crecimiento incentivado por las exportaciones y una estrategia de desarrollo hacia el exterior. Con el propósito de mitigar los problemas de balanza de pagos y la reformulación de la deuda, el FMI ofreció préstamos de ajuste estructural, condicionados a la irrefutable ejecución de los programas de ajuste estructural, que incluían reformas macroeconómicas favorables al mercado. A fines de la década de 1980, el Consenso de Washington se convirtió en sinónimo de la administración neoconservadora estadounidense en asuntos relativos con el modelo de desarrollo económico, paralelamente gozaba de un amplio apoyo en Europa Occidental (Williamson, 1990). Los gobiernos occidentales, las organizaciones multilaterales de ayuda y la corriente económica dominante adoptaron el paradigma del desarrollo, sustentado en una visión política liberal y expresado en términos del discurso neoliberal que hacía hincapié en las restricciones financieras, la liberalización del comercio, la inversión extranjera directa, la desregulación del mercado laboral, la mercantilización, y la privatización de bienes y servicios públicos.

Esta ideología y sus recomendaciones articularon los posteriores y heterogéneos procesos de globalización económica; además, fue sancionada por el grupo de expertos angloamericanos y las organizaciones financieras multilaterales, que se convirtieron en mecanismos determinantes para la reelaboración hegemónica del orden internacional, en consonancia con los intereses del capital financiero y las empresas multinacionales apoyadas por los gobiernos occidentales, miembros del G7 y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Likić-Brborić, 2003). La colaboración entre el BM y el FMI —que supervisaron la instauración de estas medidas de austeridad mediante acuerdos de reserva— supuso una «revolución silenciosa» en el régimen de ayuda y en el discurso sobre el desarrollo (Boughton, 2001). De la misma manera, el BM y el FMI asumieron una posición de liderazgo dentro de la arquitectura de la ONU, a la vez que creaban una asimetría organizativa interna. Sin duda, esta «revolución» minó el poder de otras importantes agencias económicas de la ONU como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que apoyaban perspectivas del

Sur global sobre el desarrollo, motivadas por la ambición de desafiar las desigualdades estructurales en la economía mundial y propiciar un Nuevo Orden Mundial Internacional (Bello, 2001).

Tras la caída de la Unión Soviética y el final de la Guerra Fría se impuso a los antiguos países socialistas el plan de reforma del Consenso de Washington, denominado «Terapia de choque». La implementación de estas políticas resultó en una serie de crisis económicas que se propagaron a través de Estados y regiones en forma de fragmentación social, pobreza, aumento del desempleo, incremento de las desigualdades entre y dentro de los diferentes espacios, informalización de la economía y presiones migratorias, sin soslayar las migraciones irregulares y forzadas.

Si bien a principios de la década de 1990 se había cuestionado seriamente al Consenso de Washington, sus errores se atribuyeron en específico a su inadecuada ejecución y a las deficiencias institucionales. En correspondencia con la creencia neoliberal en un Estado mínimo, el concepto de gobernanza se incorporó al discurso de la política de desarrollo en 1992 mediante el informe del BM «Gobernanza y Desarrollo»; se definió como «la forma en que se ejerce el poder en la administración de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo. La buena gobernanza es sinónimo de un buen manejo del desarrollo» (BM, 1992, Choudhary, 2018). Adicionalmente, para legitimar la agenda neoliberal del libre mercado, la gobernanza internacional del desarrollo se abrió a la participación de otros actores del desarrollo aparte de los estatales, como la sociedad civil y el sector privado. De acuerdo con Veltmeyer (2004), en el contexto de la gobernanza internacional del desarrollo, el concepto liberal de sociedad civil —fomentado por los organismos y los proveedores internacionales—, instrumentalizó la participación de la sociedad civil para favorecer una estrategia de desarrollo «no estatal» «liderada por el mercado», mediante el establecimiento de alianzas con asociaciones empresariales y la incorporación de diversos actores de la sociedad civil; a la vez que se frenaban la expansión y el dinamismo de los movimientos anticapitalistas contrahegemónicos y de los activistas rurales.

En la misma década de 1990, la adopción de las políticas económicas neoliberales afectó incluso a los países desarrollados y a la capacidad de los Estados nacionales para enfrentar los múltiples desafíos de la transformación socioeconómica mundial en el Norte y el Sur, el Este y el Oeste. A fin de hacer frente a estos retos, el concepto de gobernanza pasó a los foros internacionales de desarrollo a escala mundial. A raíz de la Iniciativa de Estocolmo en 1992 se creó la

Comisión de Gobernanza Global y tres años después, en 1995, se presentó el informe «Nuestro vecindario mundial».¹ En él se destacaba la siguiente justificación y definición de la gobernanza mundial:

La gobernanza es la suma de las múltiples formas en que los individuos y las instituciones públicas y privadas resuelven sus problemas en común. Se trata de un proceso continuo por medio del cual se pueden conciliar intereses contrapuestos o diversos y emprender acciones cooperativas. Incluye instituciones formales y regímenes facultados para exigir su cumplimiento, así como acuerdos informales que las personas y las instituciones han consentido o perciben como beneficiosos para sus intereses (...).

En el nivel global, la gobernanza se ha considerado principalmente como relaciones intergubernamentales, pero ahora debe entenderse que también comprende a las organizaciones no gubernamentales (ONG), los movimientos ciudadanos, las corporaciones multinacionales y el mercado mundial de capitales. En interrelación con ellos se encuentran los medios de comunicación mundiales, cuya influencia ha aumentado drásticamente (1995:3-4).

Asimismo, el informe insistió en la necesidad de «reformar y revitalizar» a la ONU, con la intención de fortalecer los organismos regionales, el papel de la mujer, la sociedad civil y el estado de derecho en la creación de la gobernanza mundial (Comisión de Gobernanza Global, 1995).

Desde entonces, hemos asistido a la conformación de la gobernanza económica mundial neoliberal, mediante la forja de un libre comercio global y un régimen del capital. Después de la Ronda Uruguay, en 1995, se constituyó la Organización Mundial del Comercio (OMC). Con el propósito de paliar los múltiples riesgos sociales provocados por la implementación del proyecto neoliberal, los principales actores de la gobernanza mundial y del desarrollo formularon el Post-Consenso de Washington, el cual se apropió de un discurso de «derechos humanos», pero siguió abogando de forma inexorable por reformas para un mercado beneficioso a la inversión, a las privatizaciones de los servicios públicos y a un cambio de ayuda al comercio, impulsado por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) de la OMC. De manera

¹ Propuesta por la Iniciativa de Estocolmo, la Comisión sobre la Gobernanza Mundial se fundó en 1992 al margen del sistema de la ONU, con el apoyo del secretario general, Boutros Boutros-Ghali.

simultánea, las dependencias de la ONU con conciencia social, responsables de la protección de los derechos sociales, humanos y laborales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), fueron marginadas o excluidas de las negociaciones comerciales. El mismo año, los países de la OCDE iniciaron negociaciones encubiertas sobre el Acuerdo Multilateral de Inversiones, cuyo objetivo era formar un régimen multilateral favorable a la inversión y un mecanismo de solución de conflictos, que garantizara el derecho irrestricto de las empresas a realizar inversiones financieras, por encima de la legislación nacional y los derechos de los ciudadanos. Respondía a la iniciativa de Estados Unidos en 1991 de «adoptar un acuerdo de inversión de «vanguardia» con altos estándares de liberalización, protección de los inversores y procedimientos de solución de diferencias» (Muchlinski, 2000:1039).

Aunque se cuestionó el carácter progresista del paradigma de la gobernanza mundial, destacando su «espíritu foucaultiano» represivo, Ronaldo Munck (2007), con fundamento en la perspectiva polanyiana del contramovimiento, subraya la trascendencia de un marco de gobernanza mundial por su inclusión de los movimientos sociales en la configuración de la globalización. Por un lado, los movimientos antiglobalización, reunidos en torno a las Redes de Acción Global de los Pueblos, organizaron con éxito protestas masivas contra la globalización dirigida por la OMC, el BM y el FMI, y bloquearon efectivamente el Acuerdo Multilateral de Inversiones en 1998. Por otro lado, tras la crisis del sudeste asiático en 1997, hemos asistido a un aumento del descontento político con los imperativos de la globalización neoliberal, y a múltiples iniciativas de la ONU, regionales y transnacionales que pretenden remodelar la globalización «desde abajo». Muchas ONG y movimientos sociales participaron activamente en la construcción de la gobernanza a través de foros, conferencias y cumbres de la ONU con el objetivo de discutir en torno a la hegemonía neoliberal, luchar contra la pobreza, promover la justicia social y zanjar la brecha entre el Norte y el Sur globales.

A partir de las exigencias de Estados Unidos, los espacios de formulación de políticas, como las conferencias de alto nivel de la ONU, se redujeron; mientras que el acceso de las ONG y las organizaciones de la sociedad civil a los procesos de formulación de políticas se volvió más selectivo. Inclusive el término «sociedad civil», como calificativo de diversos actores, organizaciones y movimientos no estatales, abrió los procesos de consulta de la ONU a las Empresas Transnacionales y a las ONG de derecha influenciadas por las empresas, hecho que sentó las bases para una propuesta corporativa organizada del sistema de la ONU (Paul, 2012).

En 1999, el anterior secretario general de la ONU, Kofi Annan, y el FEM, organización internacional constituida como una fundación privada sin fines de lucro en 1971, acordaron convocar a los sectores empresariales a un diálogo sobre gobernanza mundial, sostenibilidad y derechos humanos, que evolucionó hasta convertirse en el Pacto Mundial de la ONU (Sharma y Soedeberg, 2020). A principios del siglo XXI, las Empresas Transnacionales, a través de la defensa del FEM, lograron relegitimar la globalización y cooptar a la ONU (Bello, 2001). En respuesta a esta propuesta en ciernes del sistema de la ONU, y para desafiar el proceso de Davos, es decir, las reuniones anuales del FEM de la clase política y capitalista transnacional en Davos, los movimientos sociales antiglobalización y alterglobalización iniciaron el Foro Social Mundial (FSM) en Porto Alegre.

Empero, las Empresas Transnacionales continuaron forjando procesos estratégicos para impugnar las protestas sociales globales. En la reunión de Davos en 2002, el grupo de trabajo del FEM, compuesto por 40 presidentes y consejeros delegados de 16 países y 18 sectores industriales, proclamó: «El compromiso de nuestras empresas de ser ciudadanos corporativos globales tiene que ver con la forma en que administramos nuestros propios negocios» (FEM, 2002). Esta promesa se plasmó en el apoyo empresarial a la adopción del Pacto Mundial de las Naciones Unidas, un compromiso voluntario de las Empresas Transnacionales de respetar los derechos humanos y laborales, la protección del medio ambiente y la lucha contra la corrupción. Al mismo tiempo, la ONU debía rediseñar sus relaciones con las ONG en términos de un «diálogo entre múltiples grupos interesados». Se confiaba en que estas reformas organizativas y asociaciones para el desarrollo con actores corporativos promoverían una gobernanza mundial eficaz en apoyo de la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la ONU. Promulgados en 2000, ocho objetivos para luchar contra la pobreza y rectificar los efectos desastrosos de la globalización neoliberal en las economías en desarrollo debían alcanzarse en 2015. La inadecuada implementación de los ODM, en particular en lo concerniente a los derechos humanos y laborales, y la privación conectiva de la clase trabajadora en el mundo, demostraron que El Pacto Mundial de la ONU fue instrumentalizado para el «lavado azul» de los resultados precarios de las prácticas «habituales», como la esclavitud moderna, el trabajo forzoso en condiciones de servidumbre y el trabajo infantil (Crane, 2013).

En 2014, el Comité de Políticas de Desarrollo, un organismo de expertos del ECOSOC de la ONU, evaluó la implementación de los ODM y concluyó que «la cooperación internacional y los mecanismos de gobernanza resultantes no estaban

funcionando bien» y que las estructuras y normas de gobernanza mundial se caracterizaban por graves asimetrías en términos de acceso, alcance y resultados (Comité de Políticas de Desarrollo, 2014). El informe del Comité de Políticas de Desarrollo insistía en la necesidad de abordar las fallas de gobernanza en las áreas de medio ambiente, arquitectura monetaria y financiera internacional, flujos de capital y de trabajo, normas comerciales y desigualdad, al tiempo que identificaba la «gestión de la movilidad laboral» como un «pilar ausente de la gobernanza mundial». De forma complementaria, pidieron que las «Naciones Unidas se situaran en el centro de la gobernanza mundial, en lugar de un enfoque *multistakeholder* poco definido y descoordinado» (CDP, 2014:2). Se expresó preocupación por la falta de representatividad, inclusión y rendición de cuentas, y se ejemplificó con un impacto significativo de las grandes corporaciones, que configuran la gobernanza, las leyes y los reglamentos para servir a sus intereses, a la vez que redujeron el espacio político de los países en desarrollo.

Contrariamente, más allá de abordar las aludidas preocupaciones, las empresas y corporaciones se han movilizadado de modo estratégico para cerrar esta brecha de gobernanza al posicionarse como agentes centrales, ya que prometieron una transformación global inclusiva, sostenible y responsable. En este esfuerzo, impulsaron de manera convincente nuevas formas de cooperación transnacional, alejándose del multilateralismo dirigido por el Estado y acercándose a la gobernanza *multistakeholder* guiado por las empresas. En ese sentido, han logrado dominar la agenda del desarrollo y salvaguardar el paradigma de la globalización neoliberal; a la par que han fortalecido los regímenes comerciales y financieros hegemónicos, a pesar de los fracasos generalizados de las políticas de desarrollo neoliberales (Peck y Theodore, 2019; Sharma y Soedeberg, 2020).

Gobernanza mundial *multistakeholder* y nuevo paradigma de desarrollo

En opinión de Scholte, la emergente gobernanza mundial *multistakeholder*, que reúne a empresas, sociedad civil, gobiernos, académicos y organismos multilaterales, «propone regular los principales retos políticos mediante marcos transplanetarios, transculturales y transectoriales, con procesos que, además, a menudo dejan de lado al Estado» (2020:4). Por su parte, Harris Gleckman (2018) sitúa su creación hasta el proyecto del FEM Iniciativa de Rediseño Global, que en 2010

—en respuesta a la crisis financiera de 2008— presentó la propuesta de una nueva gobernanza mundial. Identifica diversas fuerzas rectoras detrás de la evolución del *multistakeholderism* y destaca que el impulso fundamental en este proceso fue la decisión del Tribunal Supremo de Estados Unidos en 2010 de otorgar derechos ciudadanos a los actores corporativos. Fue el último paso en el proceso para extender los derechos políticos de las empresas y derogar la ley de 1907 que prohibía su influencia en las elecciones federales. Ello «legitimó» su participación en la gobernanza, sobre todo por medio de la financiación de las campañas electorales estadounidenses, y reforzó el cabildeo empresarial en favor de una transformación neoliberal decisiva del orden político estadounidense, lo que inclinó la balanza entre el poder empresarial y el Estado democrático hacia la prerrogativa corporativa y del mercado en el ámbito nacional e internacional.

Las décadas de «ofensiva corporativa» (cfr. Chomsky, 1996) de la clase empresarial organizada con el fin de controlar a los gobiernos democráticos de Estados Unidos y de otras democracias occidentales, han menoscabado el sistema de la ONU, incapacitando así a sus órganos para abordar eficazmente retos mundiales como las crisis medioambientales, financieras, migratorias, sanitarias y las desigualdades sociales. En lugar de debatir en torno a las lagunas de la gobernanza mediante la democratización y el fortalecimiento del multilateralismo, los procesos de consulta a múltiples grupos interesados y las alianzas mundiales para el desarrollo, el *multistakeholderism* se proyectó en tanto cooperación mundial voluntaria alternativa de distintos actores estatales y no estatales centrados en problemas concretos, circunstancia que redujo las alianzas mundiales para el desarrollo a un conjunto de alianzas *multistakeholder* discretas. En 2015, el FEM fue reconocido como la Organización Internacional para la Cooperación Público-Privada «comprometida con la mejora del estado del mundo a través de la participación de líderes empresariales, políticos, académicos y otros líderes de la sociedad para dar forma a la agenda global, regional e industrial».

Scholte (2020) advierte dos tipos de iniciativas *multistakeholder*. La primera es la «auxiliar», cuando los organismos de la ONU —Organización Mundial de la Salud (OMS) o el BM— incorporan a las empresas y organizaciones de la sociedad civil con el propósito de abordar emergencias mundiales en el marco de sus responsabilidades. La segunda es la «ejecutiva», que involucra la toma de decisiones autónoma de los diferentes grupos interesados, y establece normativas globales sin la exigencia de incluir a organismos intergubernamentales, ejemplificada por la creación de la Corporación de Internet para la Asignación de

Nombres y Números (ICANN, por sus siglas en inglés). Se trata de una estructura de gobernanza *multistakeholder*, que actualmente posee las claves del control global de internet, regulado por las propias empresas de informática a las que el Departamento de Defensa de Estados Unidos transfirió la gobernanza global de la seguridad en internet. Gleckman (2018) reconoce varios tipos de grupos multisectoriales que responden a determinados desafíos mundiales orientados a políticas, a productos y procesos, y a proyectos. Resalta 35 problemáticas de política mundial identificadas por el Consejo para el Futuro del Mundo del FEM e integradas por múltiples grupos interesados en el año 2017. La ICANN pertenece a la categoría de grupos multisectoriales enfocados en procesos, aunque después de la pandemia de covid-19 ha permitido conducir la digitalización integral de la economía y la sociedad mundiales, lo que refuerza la cuarta revolución industrial.

Sharma y Soedeberg (2020) enfatizan en la fuerte influencia corporativa dentro el proceso de formulación de los ODS; un ejemplo es el predominio de las grandes empresas estadounidenses, europeas y canadienses en las consultas de la ONU con los grupos interesados en todo el mundo que condujeron a la Agenda 2030 en 2015. El compromiso de la ONU con la gobernanza neoliberal, el *multistakeholderism* y la prerrogativa empresarial se manifiesta en el ODS 17, el cual reafirma las alianzas mundiales, definidas «como asociaciones *multistakeholder* y compromisos voluntarios creados en apoyo del desarrollo sostenible y los ODS». Semejantes alianzas son consideradas mecanismos principales de aplicación de los ODS, si bien estos procesos demuestran problemas de rendición de cuentas y transparencia (ONU, 2017). Los aludidos autores (2020) explicitan, de igual modo, que el FEM y los actores empresariales han difundido con éxito la Gestión Global de Riesgo y los Informes de Riesgo Global como las herramientas principales discursivas que comprenden «ideas, modelos o marcos políticos» para imponer respuestas económicas, formales y técnicas al aumento de los riesgos; situación que reduce los problemas sociales, políticos y medioambientales a la lógica económica de la Gestión Global de Riesgo.

Lo anterior resulta paradójico, especialmente si se tienen en cuenta las consecuencias de la crisis financiera de 2008, provocada por la desregulación neoliberal y la autorregulación financiera, que produjo un «riesgo tóxico» sistémico, su mercantilización y una carga desigual sobre los grupos sociales más débiles, como los trabajadores migrantes, expuestos a la condición de «hiperprecariedad» (Woolfson y Likić-Brborić, 2008). Los Informes de Riesgo Global anuales trazan un mapa de riesgos interrelacionados en términos de fallas del orden político y económico

existente, que sólo los actores globales como el FEM son supuestamente capaces de abordar mediante la puesta en marcha de asociaciones público-privadas adecuadas que dirijan la transformación global. Además, en 2019, la ONU y el FEM firmaron el Marco de Asociación Estratégica con el pretexto de «profundizar los acuerdos institucionales para acelerar la implementación de los ODS» (Manahan y Kumar, 2021).

Estos últimos acontecimientos pueden acentuar el influjo corporativo de la gobernanza mundial, que ha sido duramente criticada por numerosos movimientos sociales, ONG y particulares.² Desde la perspectiva de la sociedad civil, Uwe Gneiting, representante de Oxfam América, plantea el tema de la función central del sector privado en los ODS en términos de «un nuevo paradigma de desarrollo», que impulsa al sector privado en tanto agente de desarrollo y no sólo como herramienta de desarrollo (Blowfield y Dolan, 2014; Gneiting, 2017). Subraya dos desafíos que la prerrogativa del sector privado propone a la sociedad civil: «el argumento comercial» y el papel de asociación de los actores privados. El primero puede conducir al desmantelamiento de la Agenda 2030 como enfoque de desarrollo integrado y a seleccionar únicamente a los ODS y soluciones acorde con los intereses empresariales. El segundo supone ignorar la responsabilidad de las empresas en los resultados de desarrollo que deben abordar los ODS, como la pobreza, la desigualdad y la precariedad.

El creciente poder de las Empresas Transnacionales ha ido configurando la globalización a través del *multistakeholderism*, ejemplificado por el FEM. Tras la crisis mundial de la covid-19, y al momento de escribir estas líneas, el FEM proclama la «policrisis» mundial y proyecta una gran recesión. Identifica múltiples riesgos mundiales de carácter económico, social, político, digital, demográfico y medio ambiental, y ofrece sus soluciones concertadas y eficaces, favorables a las empresas y a los rendimientos. William I. Robinson (2020) afirma que la pandemia ha consolidado el poder de «un nuevo bloque de capital transnacional, liderado por las gigantescas empresas tecnológicas junto con las finanzas y el complejo militar-industrial» para

² El Instituto Transnacional (TNI, por sus siglas en inglés) ha puesto en marcha People's Working Group on Multistakeholderism (PWGM), que incluye los siguientes movimientos sociales: Corporate Accountability (CA), FIAN Internacional, Focus on the Global South, Amigos de la Tierra Internacional (FOEI, por sus siglas en inglés), Geneva Global Health Hub (G2H2), Campaña Mundial por la Educación, IT for Change, People's Health Movement (PHM), Internacional de Servicios Públicos (ISP), Sociedad para el Desarrollo Internacional (SID, por sus siglas en inglés), y el TNI. Publicado en Manahan, M.A. y Kumar, M. (2021). *The great takeover: mapping of multistakeholderism in global governance*, Amsterdam: People's Working Group on Multistakeholderism and its members.

controlar la economía y la población mundiales. Bajo la insignia del «Gran Reinicio», el FEM ha convertido en armas la gobernanza mundial *multistakeholder*, los Informes de Riesgo Global y los ODS para captar y administrar los procesos de reestructuración mundial impulsados por la crisis antes y después de la pandemia. La migración también se ha identificado como un riesgo al que el FEM y los grupos interesados que benefician a las empresas, a los Estados seleccionados y a los actores de la sociedad civil respondieron mediante la promoción del proyecto de gobernanza mundial de la migración, configurando el enfoque de gestión de la migración, sus principales actores, prácticas y narrativa.

Hacia una gobernanza mundial de la migración

Durante los 1990, la creciente migración internacional, especialmente los movimientos transfronterizos irregulares desde los países más pobres hacia los más desarrollados, recibió una atención política cada vez mayor. Décadas de una poderosa globalización neoliberal dirigida por el Estado y las empresas e impulsada por la crisis, produjeron un desempleo estructural vertiginoso, hecho que acrecentó las desigualdades sociales dentro de los países y regiones, y entre ellos. En los países en desarrollo y en los antiguos países socialistas esta dinámica de transformación perpetua de la «acumulación por desposesión» (Harvey, 2004) engendró exclusiones socioeconómicas y la precarización de la vida y el trabajo. Hordas de trabajadores precarios y desechables encontraron una salida a través de la migración irregular hacia países más desarrollados y la informalización conectiva de las economías, alimentando la flexibilización de la mano de obra y la precarización del trabajo.

Con la intención de afrontar el problema de la migración irregular y satisfacer la progresiva demanda empresarial de trabajadores migrantes calificados, los responsables políticos iniciaron procesos informales de consulta subregionales y regionales y foros interregionales. En el contexto mundial, la ONU adoptó en 1990 la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ICRMW, por sus siglas en inglés); no obstante, entró en vigor por primera vez en 2003 después de que sólo la ratificaran 22 estados de emigración. En la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), celebrada en El Cairo en 1994, la migración se vinculó al desarrollo, a la vez que se centraba en sus causas profundas y en el derecho a

no emigrar (Martin, 2015). Aunque se planteó la necesidad de sortear las diferencias entre los estados de emigración e inmigración mediante debates intergubernamentales sobre normas y disposiciones compartidas en materia de migración mundial, los poderosos Estados del Norte le restaron importancia.

En el cambio de milenio, diversas iniciativas políticas abordaron los múltiples desafíos de la migración internacional, su globalización, aceleración, diversificación y feminización (Castles y Miller, 2009). Tras el establecimiento del Diálogo Internacional sobre la Migración de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en 2001, la Iniciativa de Berna inició consultas lideradas por los Estados sobre la conducción efectiva de la migración internacional. En 2004, publicó *La Migración y las Normas Jurídicas Internacionales y la Agenda Internacional para la Gestión de la Migración* (AIMM, por sus siglas en inglés), un marco de referencia no vinculante basado en la migración legal, las vías de integración de los inmigrantes, la migración irregular y la trata de personas. Adicionalmente, se reevaluó la relación entre migración y desarrollo, aunque desde la perspectiva de los Estados receptores desarrollados, al mismo tiempo que se apoyó la colaboración con actores no estatales. Con el objeto de armonizar los organismos internacionales y de la ONU, centrados en tópicos migratorios, el llamado Informe Doyle, encargado por Kofi Annan, instituyó la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales (CMMI).

Otra respuesta política a la migración internacional surgió del paulatino desencanto hacia la globalización neoliberal. Basado en un consenso político y social generalizado acerca de la necesidad de aprovechar la globalización para alcanzar el desarrollo humano y la justicia social —más allá de los beneficios empresariales—, los organismos con conciencia social del sistema de la ONU, alentados por los movimientos mundiales de justicia social y sus reivindicaciones de derechos humanos, laborales y de los migrantes, replantearon sus estrategias en apoyo de la salvaguardia de la dimensión social de la globalización. Centrados en este «paradigma de la ONU», formulado como una alternativa al enfoque neoliberal del comercio y el desarrollo impulsado por las exportaciones, la OIT publicó en 2004 su Plan de Acción para los Trabajadores Migrantes y el Marco para un Enfoque Multilateral no Vinculante de las Migraciones Laborales fundado en los Derechos, en consonancia con su misión de desmercantilización de la mano de obra y El Programa de Trabajo Digno (Likić-Brborić, 2018; Likić-Brborić y Schierup, 2015). De manera complementaria, puso en marcha la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (CMDSC), que

publicó el informe de 2004 «Por una globalización justa». Dicho informe abogaba por normas justas y «un régimen multilateral para el movimiento transfronterizo de personas que hiciera el proceso más ordenado y eliminara la explotación de los migrantes» (CMDSC, 2004:96). Se constató que el marco de migración internacional era demasiado complejo, puesto que incluía regímenes dispares y superpuestos, reglas internacionales e instituciones que rivalizaban entre sí: régimen de refugiados (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR); régimen de derechos humanos (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH); régimen de migración laboral (OIT); régimen de desarrollo (BM, PNUD); régimen de viajes (Organización de Aviación Civil Internacional, OACI; procesos consultivos regionales sobre migración, PCR; OIM); régimen humanitario; y régimen de seguridad (Betts, 2011; Micinski, 2021).

El informe de la CMMI (2005) demandaba, por un lado, políticas migratorias coherentes para la migración indocumentada y reafirmaba el marco jurídico internacional. Por otro lado, impulsaba las demandas empresariales y patronales de un enfoque más flexible de la migración internacional, en respuesta a la Declaración de La Haya sobre el futuro de la Política de Refugiados y Migración, una iniciativa de los grupos interesados guiada por las empresas y lanzada en 2002. El problema de la asignación de un organismo principal para los asuntos migratorios pasó a primer plano, y la Comisión propuso la fusión de la OIM y el ACNUR, o bien la inclusión de la OIM en el sistema de la ONU para regular la migración voluntaria. Aunque apoyaba el Programa de Trabajo Digno, se minimizó el papel potencial de la OIT, en lo relativo a su falta de capacidad operativa. Siguiendo una recomendación final del CMMI, Kofi Annan, creó el Grupo Mundial sobre Migración (GMM) en 2006, formado por los integrantes originales del Grupo de Ginebra sobre Migración (OIM, OIT, ACNUR, UNCTAD, ACNUR y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC), el BM y otras agencias de la ONU (Martin, 2015, Likić-Brborić, 2018). Más tarde, nombró a Peter Sutherland representante especial para la migración internacional. Su experiencia como exdirector general de la OMC y el GATT, y comisario europeo de competencia demuestran el sesgo favorable a las empresas del proyecto de gobernanza de la migración. Por último, de acuerdo con la resolución de la Asamblea General de la ONU de 2004, en septiembre de 2006 se celebró el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo (DAN). Betts y Kainz (2017) sostienen que la agenda del DAN de la ONU se centró en la migración y el desarrollo como un escenario común viable para un diálogo entre los Estados emisores del Sur y

los receptores del Norte, estos últimos se mostraron menos entusiastas de las negociaciones multilaterales formales. Además de los Estados, se invitó a las agencias del GMM, a diversas organizaciones de la sociedad civil, ONG y grupos interesados del mundo empresarial a los debates que incluyeron los derechos humanos de los migrantes, las remesas, las asociaciones y el desarrollo de capacidades. De ahí derivó la iniciativa del secretario general de la ONU de poner en marcha el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD).

El FMMD y el negocio de la migración y el desarrollo

La primera reunión del FMMD se celebró en Bruselas en 2007, a ella le siguieron reuniones anuales organizadas indistintamente en países en desarrollo y desarrollados que presidieron las respectivas reuniones.³ La denominada Troika —que incluye a los Estados anfitriones anteriores, actuales y futuros— estableció el orden del día de las reuniones, así como el plan inicial de las Jornadas de la Sociedad Civil, un espacio para discusiones más amplias entre las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones de migrantes, los sindicatos, el mundo académico, pero también los actores empresariales, los organismos multilaterales y organizaciones internacionales (por ejemplo, GMM).⁴

Antes del DAN de 2006, las organizaciones de la sociedad civil que representaban a 45 organizaciones de Asia, América del Norte, América Latina, Europa, África y el Pacífico, se movilizaron en defensa de los derechos de los trabajadores migrantes y de un enfoque de la migración fundamentado en tales derechos. Impulsadas por el Foro Social Mundial de las Migraciones (FSMM), concertaron un evento paralelo, el DAN —que después evolucionaría hasta convertirse en la Acción Global de los Pueblos sobre Migración, Desarrollo y Derechos Humanos (AGP)— celebró encuentros previos y preparatorios del FMMD, así como las Jornadas de la Sociedad Civil (MFA, 2009).

En 2009, la Comisión Católica Internacional de Migración (CICM, por sus siglas en inglés), una de las mayores organizaciones de la sociedad civil comprometida con

³ Para mayor información véase <https://gfmd.org/process/background>

⁴ En este contexto, los Estados miembros comparten prácticas de migración y desarrollo recopiladas en la Plataforma de Asociaciones (<https://gfmd.org/pfp>). En los procesos preparatorios participan el Steering Group (SG), formado por los gobiernos que apoyan la iniciativa, el Representante Especial de la ONU y los «Amigos del Foro», los Estados que apoyan la iniciativa y el GMM.

el FMMD y las Jornadas de la Sociedad Civil,⁵ empezó conversaciones informales sobre la gobernanza mundial de la migración, en las que participaron 138 líderes migratorios, funcionarios de Bruselas, Washington y Nueva York, y otros grupos interesados destacados, expertos seleccionados, las organizaciones de la sociedad civil y actores empresariales. El informe de la CICM (2010) resaltó la participación del sector privado en el proceso del FMMD, y el creciente interés de los empresarios en la gobernanza de la migración más que en el desarrollo. Vislumbraron también la oportunidad de una cooperación público-privada que permitiera formular respuestas políticas adecuadas a la ascendente demanda de trabajadores calificados, «incluido el apoyo a las herramientas de evaluación de capacidades del sector privado y a los mecanismos de adecuación de la mano de obra». Entre muchas recomendaciones, el informe recalca la importancia de un enfoque estratégico a largo plazo que incluya a los principales interesados y enmarque la gobernanza mundial de la migración sin cuestionar el papel y los fines que persiguen los Estados. En cuanto a los derechos de los migrantes a escala mundial, se propuso vehementemente que se considerara la posibilidad de un pacto social. Ocho años después nacería el GCM de esta incipiente estrategia *multistakeholder*.

En retrospectiva, es difícil evaluar si esta iniciativa de la CICM pretendía competir con la Iniciativa de Rediseño Global del FEM para crear una nueva gobernanza mundial. Si se considera que Peter Sutherland fue presidente de la CICM, la colaboración con el FEM es más probable. De ello resultó el informe encargado por el Proceso de La Haya sobre Refugiados y Migración (THP, por sus siglas en inglés) y redactado en colaboración con Wies Maas (CICM) y Khalid Koser (Consejo de la Agenda Global sobre Migración del FEM). En la revisión de las recomendaciones y conclusiones intergubernamentales sobre iniciativas de gobernanza de la migración de 1994 a 2009, Maas y Koser (2010) sostienen que la mayoría de las recomendaciones se refieren a la gobernanza y a la cooperación, mientras que las causas profundas de la migración, la cohesión social y los problemas relacionados con la migración circular no se atendieron de modo adecuado. Aducen que

⁵ A la CICM, organización no gubernamental internacional con sede en Ginebra que preside el Comité Directivo de las Jornadas de la Sociedad Civil, se le asignó el papel de Oficina de Coordinación de la Sociedad Civil del FMMD en 2011, lo que provocó divisiones políticas en el seno de las organizaciones de la sociedad civil. Los sindicatos, las asociaciones de mujeres migrantes y otras organizaciones de la sociedad civil críticas con el proceso del FMMD iniciaron la construcción de la Coalición Mundial para las Migraciones (GCM), con el objetivo de reafirmar las perspectivas de los trabajadores migrantes y los derechos humanos a través de espacios paralelos «ideados» como la AGP (Likić-Brborić 2018; Ålund y Schierup 2018).

las recomendaciones del FMMD de 2007-2009 les restaron importancia a los derechos humanos, a la protección y al género, inclusive se instó al FMMD a que realizara «consultas significativas con el sector privado en particular y con la sociedad civil en general» (Maas y Koser, 2010:11; cfr. Likić-Brborić, 2018). El informe proporcionó una plataforma conjunta para la movilización de los movimientos de organizaciones por los derechos de los migrantes y la justicia social y de los actores empresariales del mundo corporativo antes del FMMD de 2010 en México. Los organizadores del FMMD y las Jornadas de la Sociedad Civil instauraron un Espacio Común para permitir el diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos, y la CICM asumió la responsabilidad de la organización de las Jornadas de la Sociedad Civil de 2011.

Desde entonces, la influencia de los empresarios en el proceso del FMMD no ha hecho sino aumentar, esto se reflejó en la promoción de asociaciones entre actores estatales y privados, organizaciones intergubernamentales y otros interesados, incluidas las ONG. En 2011, la presidencia suiza decidió abordar la migración laboral y la adecuación de la mano de obra en la reunión de las Jornadas de la Sociedad Civil en Ginebra. La ofensiva de captación del «sector privado», continuó antes del segundo DAN, celebrado en Nueva York en 2013. El informe del FEM «The Business Case for Migration» identificó la movilidad humana como una asignatura pendiente de la globalización (FEM, 2013). Tanto el THP como el FEM presentaron su aportación con la propuesta de que el FMMD y otras reuniones intergubernamentales contaran con la participación de los principales interesados (gobiernos municipales, empresas mundiales, sindicatos y la sociedad civil), y éstos a su vez se mostraran dispuestos a presentar modelos de participación multisectorial en el ámbito internacional e incluso posibles socios de implementación (ONU, 2012). El *White paper for the United Nations General Assembly High Level Dialogue on International Migration and Development 2013*⁶ prometía el respeto de los derechos humanos de los migrantes al tiempo que impulsaba el argumento empresarial en favor de la migración, el desarrollo y la integración (Likić-Brborić, 2018). En paralelo, esta emergente gobernanza de la migración *multistakeholder* fue cuestionada por François Crépeau, relator especial de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, quien advirtió acerca de la incompatibilidad de los mecanismos de movilidad temporal por motivos económicos y los derechos humanos de los

⁶ Firmado por Khalid Koser, Consejo de la Agenda Global sobre Migración del FEM, Ola Henrikson, director general del Ministerio de Justicia de Suecia, Göran Hultin, presidente y director ejecutivo de Caden Corporation, Reino Unido, y la investigadora crítica Saskia Sassen.

migrantes, y abogó por una «gobernanza mundial centrada en los derechos humanos» (Crépeau y Atak, 2016:124). Esto se reflejó, igualmente, en la compleja y tensa relación entre el FMMD y el GMM (Betts y Kainz, 2017). En consecuencia, el segundo DAN para la migración internacional y el desarrollo ratificó la relevancia de un marco de gobernanza de la migración apoyado en los derechos humanos.

La reunión del FMMD de 2014 en Estocolmo se centró en el desarrollo y a ella asistió un mayor número de agencias de desarrollo, organizaciones e interesados del sector privado. La presidencia sueca de la Oficina adoptó un enfoque de migración laboral favorable a los empleadores y presentó la ley sueca de migración laboral de 2008 como «buena práctica». De la misma forma, la CICM, con el objetivo de integrar la migración en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, creó la Red de la Sociedad Civil para la Migración y el Desarrollo (MADE). La red incluía la diáspora conveniente a las empresas y a las ONG de desarrollo, mientras que las organizaciones de la sociedad civil contrarias al FMMD quedaron marginadas en el reestructurado Comité Directivo de las Jornadas de la Sociedad Civil. Éstas dieron a conocer una plataforma ligada a la sociedad civil, la llamada Agenda de Estocolmo de la Sociedad Civil sobre objetivos y metas para el desarrollo relacionados con los migrantes y la migración, que expresaba la convergencia del «marco de sociedad civil y un conjunto de objetivos y metas basados en los derechos que conectan a los migrantes, la diáspora y la migración con el desarrollo humano y económico».⁷

En 2015, la reunión del FMMD, celebrada en Estambul, fortaleció el poder de los actores empresariales a fin de establecer agendas mediante la aprobación del denominado «mecanismo empresarial», como una «plataforma para que las empresas colaboraran con los gobiernos y otros interesados en materia de migración».⁸ El Apunte Final de 2014-2015 (FMMD, 2015) puso en marcha un «enfoque de desarrollo» que reflejó la inclusión de la migración en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, declaró también que «[un] marco político que guiara a una migración segura, justa, ordenada, bien gobernada y productiva, que respetara los derechos humanos y la dignidad de cada ser humano, era un requisito previo para hacer realidad todo potencial de desarrollo de la migración internacional» (p. 1). Simultáneamente, el acceso al mercado laboral

⁷ Para mayor información véase <https://gfmddcivilsociety.org/stockholm-agenda-and-post-2015-sustainable-development-goals/signatures/>

⁸ Para mayor información véase <https://gfmdbusinessmechanism.org/>

a través de empresas de contratación se propuso como una solución ganadora a los retos planteados por la llamada «crisis de los refugiados» (cfr. Likić-Brborić, 2018). Esta respuesta pragmática a la «crisis europea de los refugiados» desafió la convención internacional vinculante en torno a los refugiados en regímenes de migración laboral temporales y circulares, y a externalizar su gestión a empresas privadas de contratación (Likić-Brborić, 2018).

Un Pacto Mundial desarticulado y la implementación de los ODS

Los acontecimientos descritos prolongaron los conflictos entre los que defienden la visión migratoria anclada en los derechos de la ONU, y los que se centran en el desarrollo; ello condujo a dos procesos análogos.

El primero inició en la Cumbre de la ONU sobre el Tratamiento de los Grandes Desplazamientos de Refugiados y Migrantes en 2016, lo que dio lugar a la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes y a la decisión de preparar el GCM, que se adoptaría en la conferencia intergubernamental sobre migración internacional prevista para 2018; y el Pacto Mundial sobre los Refugiados que la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGA, por sus siglas en inglés) acogería de forma independiente en ese mismo año. En apoyo a este proceso, el GCM enumeró 20 principios y orientaciones prácticas que los Estados deberían seguir en su trato a los migrantes en situación vulnerable (Micinski, 2021). De acuerdo con su mandato, el ACNUR convenció a la UNGA para que garantizara los derechos de los refugiados por separado, lo cual iba en contra de la lógica del concepto de «migración mixta», que informaba la Declaración de Nueva York y los «flujos a gran escala» (Oelgemöller, 2021). Cabe mencionar que la cumbre designó a la OIM como Agencia de Migración de la ONU.

El otro proceso análogo ha sido la continuación de las cumbres mundiales del FMMD y las Jornadas de la Sociedad Civil, que han trazado una trayectoria hacia una organización de la migración benéfica a las empresas y a la legitimación de la comercialización de la migración internacional al prometer la realización de los ODS asociados con la migración (FMMD, 2016). En 2016, el FEM y la Organización Internacional de Empleadores presentaron «The Business Case for Migration» como el documento estratégico del mecanismo empresarial del FMMD y las Jornadas de la Sociedad Civil, en él se reiteró el argumento económico propicio para la gestión global de la mano de obra.

Posteriormente, el Contrato Social Mundial sobre Migración y Desarrollo 2017-2018 del FMMD tenía como objetivo crear el contexto para una migración segura, regular y ordenada, promover la migración regular internacional, desalentar la migración irregular y continuar apoyando la implementación de los ODS y el GCM relacionados con la migración. En ese esfuerzo, se promovió un modelo de gobernanza de la migración equitativo, favorable a las empresas y con distintos actores interesados:

Alemania y Marruecos consideran que las corporaciones son socios importantes al momento de diseñar y garantizar que los sistemas de migración aborden la escasez de calificaciones y se apliquen de forma predecible, transparente y oportuna. Por ende, los copresidentes fomentan una estrecha colaboración con el sector privado al elaborar políticas migratorias, ya que los empleadores pueden ser un socio valioso para identificar las demandas de mano de obra y establecer marcos que posibiliten evaluar las competencias extranjeras. La coordinación entre todos los interesados es crucial a fin de garantizar que la legislación nacional sea compatible con los elementos de una contratación justa y ética, y para facilitar que las empresas puedan utilizar plenamente el talento de los migrantes. (...) Los copresidentes recomiendan profundizar todavía más en la colaboración entre la sociedad civil y el mecanismo empresarial.

En un afán de respaldar este objetivo, el gobierno alemán presentó su proyecto Triple Win como ejemplo de contratación justa de enfermeras filipinas, que involucraba la colaboración entre distintos interesados en Alemania, Filipinas y a escala transnacional (para un análisis crítico, véase Mosuela, 2020). En esta etapa, los procesos de configuración de la gobernanza de la migración mundial se han racionalizado a partir de un enfoque de gestión impulsado por el FEM, la OIM y el FMMD. Desde la primera reunión del FMMD en Bruselas, y su énfasis en la movilidad laboral, las remesas, la política y las asociaciones, sólo dos de las cumbres se centraron en los migrantes como actores. En general, en cualesquiera de los tópicos, los migrantes han sido reposicionados en discursos enfocados en la «migración» y el «desarrollo», la «asociación» y la «cooperación», y la instrumentalización de la migración en «beneficio de todos», lo que refleja claramente la perspectiva empresarial de la OIM y el FEM sobre la migración y el desarrollo (cfr. Likić-Brborić, 2018). En lugar de construir mecanismos de institucionalización e implementación para la consecución de los derechos humanos, laborales y de los migrantes, como sugieren investigadores críticos de los derechos humanos y la

migración (Jones, 2010, Likić-Brborić y Schierup, 2015), estos derechos y regulaciones se han traducido en la narrativa no vinculante y despolitizada del GCM (Pécoud, 2021). Lo anterior refleja un cambio de régimen migratorio determinado, fuertemente influenciado por el modelo de gobernanza global *multistakeholder* del FEM (cfr. Patrick Taran en Schierup *et al.*, 2019), que fusiona técnicas de seguridad y movilidad estrictamente gestionada para promover los fines económicos de los grupos interesados dominantes.

A pesar de que el FMMD, siguiendo la propuesta del FEM, incluyó a la sociedad civil y a los órganos de alcaldes en sus estructuras de elaboración de agendas, el estudio superficial de los principales temas de la agenda gubernamental para la inclusión de la migración en los ODS, apenas deja rastro de la presencia de los migrantes y de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos del FMMD, el GCM y los ODS. Ello es lamentable, ya que la adopción de los ODS ha sido elogiada como un hito en la búsqueda de la justicia social global, incluida la justicia para los trabajadores migrantes precarizados. De facto, el preámbulo de la agenda se hace eco de las reivindicaciones de los movimientos sociales locales y mundiales en favor de los derechos de los migrantes expresadas con mayor fuerza a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI. En él se lee que los jefes de Estado y de gobierno, y los altos representantes «reconocen que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío mundial y un requisito indispensable para el desarrollo sostenible».

Los 17 ODS y las 169 metas prometen «transformar nuestro mundo» y «tratar de hacer realidad los derechos humanos de todos a fin de lograr la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas». El punto de partida del discurso sobre el desarrollo sostenible se focaliza en la erradicación de la pobreza y la promesa de proporcionar protección social para todos, cobertura sanitaria universal y educación de calidad. En ese sentido, es crucial que se reconozca la contribución de los migrantes al crecimiento sostenible, incluido el «pleno respeto de los derechos humanos y el trato humano de los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, de los refugiados y de las personas desplazadas». Más allá de estos compromisos que benefician a los derechos humanos, los ODS reconocen los problemas del empleo precario, el trabajo forzado, la trata de personas, la esclavitud moderna y el trabajo infantil, además se plantean el objetivo de «promover trabajo digno para todos» y de «proteger los derechos laborales; asimismo, generar entornos de trabajo seguro y estable para los trabajadores, incluidos

los trabajadores migrantes, particularmente las mujeres y las personas con empleos precarios».

Lo cierto es que estos compromisos expresados de forma categórica se han diluido en los procesos de seguimiento y revisión, en concreto respecto a las herramientas de aplicación a través de asociaciones mundiales de grupos interesados. De manera similar, la traducción de los ODS y metas vinculados con la migración, en concreto los ODS 5, 8, 10, 16 y 17, en el contexto real de los procesos asimétricos de gobernanza mundial ha dado lugar a que el GCM y el Pacto Mundial sobre Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés), se hayan configurado mediante complejos procesos que han establecido un enfoque hegemónico de gestión de la migración con énfasis en medidas de seguridad.

En diciembre de 2018, la UNGA respaldó al GCM y la OIM se posicionó como el principal coordinador de la Red de Migración de la ONU, responsable de la «ejecución, seguimiento y revisión del GCM». Concerniente al marco de migración y la Agenda 2030 y el GCM, la OIM describe sus principales actividades como gestión de la migración, respuesta a las crisis, cooperación internacional y asociaciones, datos e investigación. En ese esfuerzo, la OIM participa en la construcción de asociaciones con donantes y el sector privado. En alusión a este sector, Hennebry y Piper (2021) indican la actual privatización de la gobernanza de la migración, caracterizada por la creciente participación de actores privados en diversas etapas del proceso migratorio, desde el control de fronteras, la solicitud de asilo y el asentamiento hasta la contratación internacional.

Debate final: el reto pendiente del *multistakeholderism*

Es evidente que un enfoque amplio y atrayente, denominado «toda la sociedad», en cuanto a la formulación, la adopción y la aplicación del GCM (Gottardo y Rego, 2021) ha contribuido a la creación de una gobernanza mundial de la migración inclusiva; gracias a ello se han constituido múltiples asociaciones de grupos interesados y respuestas cooperativas a los desafíos en materia migratoria. La sabiduría convencional que defiende tal argumento es que la deliberación normativa permite a las organizaciones de la sociedad civil promover la solidaridad internacional y la protección de los migrantes, además hace hincapié en que el cambio de los Estados hacia el nacionalismo excluyente representa el principal obstáculo para la implementación de los derechos de los migrantes.

Sin embargo, una visión crítica más extensa sobre el *multitakeholderism* exige un serio debate acerca del «carácter innato, el espacio y la capacidad de la sociedad civil para resistir la persistente globalización neoliberal y la arraigada ideología del libre comercio inherente al modelo de desarrollo *multistakeholder* de la OMC, el BM, el FMI y el FEM. El análisis crítico del compromiso de las organizaciones de la sociedad civil en diversos procesos globales ha demostrado su instrumentalización por el proyecto de desarrollo neoliberal mediante la ruta de procesos tecnocráticos y despolitizados de «participación» (Carroll y Jarvis, 2015:277; Ålund y Schierup, 2018; Likić-Brborić, 2018). A todas luces, durante décadas, el auténtico compromiso y la influencia de la sociedad civil se han reducido. Esto refleja problemas de marginación y falta de apoyo institucional y financiero, al igual que procesos asociados de cooptación del liderazgo en cuanto a la participación de la «sociedad civil» en los «espacios invitados» para el diálogo multilateral sobre migración y desarrollo (Schierup *et al.*, 2019; Schierup *et al.*, 2023). Se trata de una experiencia compartida por muchos movimientos sociales, que confirma hallazgos de las investigaciones que apuntan a un acceso restringido a la sociedad civil y a su impacto en la gobernanza mundial y las prácticas de «modos cívico-consensuales de relación con la economía política mundial» (Buckley, 2013:65).

La tendencia general innata es, como indican Hennebry y Piper (2021), que la sociedad civil se ha «confundido con el sector privado» y, por ende, se ha vuelto parte integral del modelo neoliberal y «flexible» de gobernanza de la migración bajo el amparo del GCM. Complementariamente, se expone la racionalidad política de la gubernamentalidad neoliberal al inculcar la mercantilización y el emprendimiento tanto en los actores institucionales como en los individuales, y de esa manera constituir sujetos móviles en un *modus* técnico y no político (Kalm, 2010; Likić-Brborić, 2018). Así, el presente artículo en torno del proceso continuo del FMMD, la Agenda 2030 y el GCM cuestionó la capacidad de la sociedad civil para garantizar la aplicación de la gobernanza democrática y los modelos de desarrollo alternativos y locales que contemplen los derechos laborales, así como la protección social y de salud para todos. En consecuencia, si dicha perspectiva, derivada de la gubernamentalidad neoliberal que informa el proyecto del FEM de la gobernanza mundial *multistakeholder*, sigue imperando como hegemónica, los ODS podrían convertirse en instrumentos de la mercantilización y el corporativismo definitivos de la vida humana en el orbe. Tras la pandemia de la covid-19 y la evolución de otra «gran» crisis financiera, las élites empresariales mundiales y nacionales imponen una nueva edición de las medidas

de austeridad del Post-Consenso de Washington, que nuevamente externalizan la carga de riesgos a la población vulnerable, la clase trabajadora y los Estados en desarrollo. Aunque cada vez existe un mejor entendimiento respecto a la necesidad de hacer frente a la gobernanza mundial *multistakeholder* y al proyecto capitalista global, es imprescindible un movimiento social y laboral extendido, sólido e inclusivo capaz de orientar la inminente transformación digital de la economía política en detrimento de la prerrogativa corporativa de aprovechar las recesiones económicas.

Agradecimientos

La redacción de este artículo fue posible gracias a las generosas aportaciones del Consejo de Investigación Sueco (proyecto de investigación MI-GLOBE; número de subvención VR 2021-03298).

Referencias

- Bello, W. (2001). *The future in the balance: essays on globalization and resistance*. Oakland: Food First Books and Focus on the Global South.
- Betts, A. (2011). «Introduction: global migration governance». En Betts, A. (ed.), *Global migration governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Betts, A. y Kainz, L. (2017). «The history of global migration governance». En *Working Paper Series*. Oxford: Oxford University Press.
- Blowfield, M. y Dolan, C. (2014). «Business as a development agent: evidence of possibility and improbability». *Third World Quarterly*, 35(1), pp. 22-42. DOI: <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.868982>
- Boughton, J.M. (2001). *Silent revolution: the International Monetary Fund 1979-1989*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Buckley, K.M. (2013). *Global civil society and transversal hegemony: the globalization-contestation nexus*. Oxon: Routledge.
- Carroll, T. y Jarvis, D.S.L. (2015). «Markets and development: civil society, citizens, and the politics of neoliberalism», *Globalizations*, 12(3), pp. 277-280. DOI: <https://doi.org/10.1080/14747731.2015.1016301>
- Castles, S. y Miller, M.J. (2009). *The age of migration. International population movements in the modern world*. Houndmills: Palgrave MacMillan.

- Comité de Políticas de Desarrollo (CDF) (2014). «Global governance and global rules for development in the post-2015 era». Committee for Development Policy, United Nations.
- Comisión de Gobernanza Global (CGG) (1995). *Our global neighborhood. The report of the Commission on Global Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Chomsky, N. (1996). *Class warfare. Interviews with David Barsamian*. London: Pluto Press.
- Choudhary, N. (2018). «Development governance». En Farazmand, A. (ed.), *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance*. Nueva York: Springer. DOI: http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_2029-1
- Crane, A. (2013). «Modern slavery as a management practice: exploring the conditions and capabilities for human exploitation». *Academy of Management Review*, 38(1), pp. 49-69.
- Crépeau, F. y Atak, I. (2016). «Global migration governance. Avoiding commitments on Human Rights yet tracing course for cooperation». *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 34(2), pp. 113-46.
- Foro Económico Mundial (FEM) (2002). Reunión en Davos. Recuperado de http://www.weforum.org/pdf/GCCI/GCC_ceostatement.pdf
- Foro Económico Mundial (FEM) (30 de septiembre de 2013). «The Business Case for Migration». Recuperado de <https://www.weforum.org/reports/business-case-migration/>
- Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) (2015). «Strengthening partnerships: human mobility for sustainable development». Turkey GFMD 2014-2015. Recuperado de <https://gfmmd.org/docs/turkey-2014-2015>
- Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) (2016). «The GFMD Business Mechanism's Position Paper and Recommendations for Presentation at the Ninth GFMD Summit». Recuperado de https://www.gfmmd.org/files/documents/gfmmd_business_paper_recs_-_december_2016.pdf
- Global Commission for International Migration (GCIM) (2005). *Migration in an interconnected world: new directions for actions*. Geneva: GCIM.
- Gleckman, H. (2018). *Multistakeholder governance and democracy: a global challenge*. Nueva York: Routledge.
- Gneiting, U. (2017). «The private sector and the ODS implications for civil society». *Civic State of Civil Society Report 2017*. Recuperado de <https://www.civics.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2017/thematic-synthesis.pdf>
- 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. 425-56. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12142-020-00611-z>

- Harvey, D. (2004). «The «new imperialism»: accumulation by dispossession». *Socialist Register*, 40, pp. 63-87.
- Hennebry, J. y Piper, N. (2021). «Global migration governance and migrant rights advocacy: the flexibilisation of multi-stakeholder negotiations». En Dauvergne, C. (ed.), *Research handbook on the law and politics of migration*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Comisión Internacional Católica de Migraciones (ICMC) (2010). *Working in concert: building common ground for the global governance of migration*. Geneva: International Catholic Migration Commission. Recuperado de <https://www.icmc.net/resource/working-in-concert-building-common-ground-for-the-global-governance-of-migration/>
- Jones, C. (2010). «Human rights and moral cosmopolitanism». *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 13(1), pp. 115-135. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13698230903326299>
- Kalm, S. (2010). «Liberalizing movements? The political rationality of global migration management». En Geiger, M. y Pécaud, A. (eds.), *The politics of international migration management* (pp. 21-44). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Likić-Brborić, B. (2003). *Democratic governance in the transition from Yugoslav self-management to a market economy. The case of the Slovenian privatization debates 1990-1992*. Uppsala: Uppsala University.
- Likić-Brborić, B. y Schierup, C.U. (2015). «Labour rights as human rights? Trajectories in the global governance of migration». En Schierup, C.U., Munck, R., Likić-Brborić, B. y Neergaard, A. (eds.), *Migration, Precarity, and Global Governance: Challenges and Opportunities for Labour* (pp. 223-244). Oxford: Oxford University Press.
- Likić-Brborić, B. (2018). «Global migration governance, civil society and the paradoxes of sustainability». *Globalizations*, 15(6), pp. 762-778. DOI: <https://doi.org/10.1080/14747731.2018.1503841>
- Maas, W. y Koser, K. (2010). «A state of the art review. Towards global governance of international migration. 15 years of intergovernmental recommendations and conclusions». *The Hague Process on Refugees and Migration* (THP).
- Manahan, M.A. y Kumar, M. (2021). «The great takeover: mapping of multistakeholderism in global governance». En Brennan, B., Berrón, G., Drago, M. y Leticia, P. (eds.), *Amsterdam, people's working group on multistakeholderism and its members*. Recuperado de <https://www.tni.org/en/publication/the-great-takeover>
- Martin, S.F. (2015). «International migration and global governance». *Global Summitry*, 1, pp. 64-82. DOI: <http://doi:10.1093/global/guv001>
- Migrant Forum in Asia (MFA) (2009). «Mobilizing migrant community and civil society voices for the second Global Forum on Migration and Development (FMMD):

the migrant forum in Asia experience». Recuperado de http://mfasia.org/migrant_forumasia/wp-content/uploads/2009/07/pgs2008mla.pdf

Micinski, N.R. (2021). *UN global compacts. Governing migrants and refugees*. Londres: Routledge.

Mosuela, C. (2020). *Recuperating the global migration for nurses*. Londres: Palgrave Macmillan.

Muchlinski, P.T. (2000). «The rise and fall of the multilateral agreement on investment: where now». *International Lawyer*, 34, pp. 10-33. Recuperado de https://scholar.smu.edu/til/vol34/iss3/11?utm_source=scholar.smu.edu%2Ftil%2Fvol34%2Fiss3%2F11&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages

Munck, R. (2007). *Globalisation and Contestation: the new great counter-movement*. Nueva York: Routledge.

Naciones Unidas (ONU) (2017). «Objetivos de Desarrollo Sostenible 17». Recuperado de <https://sdgs.un.org/topics/multi-stakeholder-partnerships-and-voluntary-commitments>

Naciones Unidas (ONU) (febrero de 2012). «Input of the hague process on refugees and migration to the Tenth coordination meeting on international migration. The hague process on refugees and migration». Recuperado de https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/p12.the_hague_process_on_refugees_and_migration.pdf

Oelgemöller, C. (2021). «The global compacts, mixed migration and the transformation of protection». *Interventions*, 23(2), pp. 183-190. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369801X.2020.1845774>

Paul, J.A. (2012). «Civil society and the United Nations». En Mosknes, H. y Melin, M. (eds.), *Global civil society. Shifting powers in a shifting world* (pp. 63-81). Uppsala: Uppsala Center for Sustainable Development.

Peck, J. y Theodore, N. (2019). «Still Neoliberalism?». *The South Atlantic Quarterly*, 118(2), pp. 245-265. DOI: <https://doi.org/10.1215/00382876-7381122>

Pécoud, A. (2021). «Narrating an ideal migration world? An analysis of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration». *Third World Quarterly*, 42(1), pp. 16-33. DOI: <https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1768065>

Robinson, W.I. (2020). «Global capitalism post-pandemic». *Race and Class*, 62(2), pp. 3-13.

Schierup, C.U., Delgado Wise, R., Rother, S. y Ålund, A. (2019). «Postscript: the Global Compact for Migration: what road from Marrakech». En Schierup, C.U., Likić-Brborić, B., Delgado Wise, R. y Toksöz, G. (eds.), *Migration, civil society and global governance* (pp. 156-164). London: Routledge.

- Schierup, C.U., Delgado Wise, R. y Ålund, A. (2023). «Global migration governance: positionality, agency, and impact of civil society». En Pécoud, A. y Thiollet, H. (eds.), *Handbook on the Institutions of Global Migration Governance*. Cheltenham, Camberley y Northampton: Edward Elgar.
- Scholte, J.A. (2020). «Multistakeholderism. Filling the global governance gap? Research Overview for the Global Challenges Foundation». *School of Global Studies*.
- Sharma, S. y Soedeberg, S. (2020). «Redesigning the business of development: the case of the World Economic Forum and global risk management». *Review of International Political Economy*, 27(4), pp. 828-854. DOI: 10.1080/09692290.2019.1640125
- Veltmeyer, H. (2004). «Civil society and social movements. The dynamics of intersectoral alliances and urban-rural linkages in Latin America». En *Civil Society and Social Movements Programme*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Banco Mundial (BM) (1992). «Governance and development». World Bank. DOI: <https://doi.org/10.1596/0-8213-2094-7>
- World Commission on the Social Dimension of Globalisation (2004). «A fair globalization: creating opportunities for all». Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09_19_engl.pdf
- Williamson, J. (1990). «What Washington means by policy reform?» En Williamson, J. (ed.), *Latin American adjustment: how much has happened* (pp. 7-20). Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Woolfson, C. y Likić-Brborić, B. (2008). «Migrants and the unequal burdening of «toxic» risk: towards a new governance regime». *Debate: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 16(3), pp. 291-308. DOI: <https://doi.org/10.1080/09651560802604989>
- Ålund, A. y Schierup, C.U. (2018). «Making or unmaking a movement?: challenges for civic activism in the global governance of migration». *Globalizations*, 15(6), pp. 809-823. DOI: <https://doi.org/10.1080/14747731.2018.1446599>