

# Gobernanza mundial: ¿una luz de esperanza?

World governance: a glimmer of hope?

Catherine Wihtol de Wenden\*

ISSN IMPRESO 1870-7599 | ISSN RED CÓMPUTO 2448-7783 | 95-110

RECIBIDO 13/09/24 | ACEPTADO 09/10/24

**Resumen.** A la luz de la aparición de nuevos Estados de inmigración y rutas migratorias Sur-Sur, la relación entre migración y desarrollo se ve amenazada por las crecientes desigualdades en términos de desarrollo humano, pobreza, guerras civiles, crisis medioambientales, políticas de seguridad letales y presiones demográficas. Por tanto, esta relación debe situarse en el centro de las relaciones y la acción internacionales. Se argumenta que dichas relaciones deberían orientarse más hacia lo social, prestar mayor atención al Sur global y ser menos dependientes de los países del Norte global. En ese contexto, el presente documento analiza el origen y las limitaciones del Pacto Mundial de Marrakech de 2018, cuyo objetivo era establecer una gobernanza multilateral para migrantes y refugiados, pero que se enfrenta a la oposición de los principales países de acogida. Se enfatiza en la necesidad de establecer canales de migración legales y seguros, reconociendo la interdependencia mundial y la importancia de los derechos humanos en la gestión migratoria.

**Palabras clave:** Pacto Global, relaciones multilaterales, migración Sur-Sur, derechos humanos, gestión migratoria.

**Abstract.** In light of the emergence of new immigration states and South-South migration routes, the relationship between migration and development is under threat from growing inequalities in terms of human development, poverty, civil wars, environmental crises, lethal securitisation policies and demographic pressures. This relationship must therefore become the focus of international relations and action. It is argued that these relations should be more socially oriented, with a greater focus on the global South, and less dependent on countries in the global North. Against this backdrop, this paper analyses the genesis and limitations of the 2018 Marrakesh Global Compact, which aims was to establish multilateral governance for migrants and refugees, but is facing opposition from the main receiving countries. The need to establish legal and safe migration channels is emphasised, recognising global interdependence and the importance of human rights in migration management.

**Keywords:** Global Compact, multilateral relations, South-South migration, human rights, migration management.

\* Francesa. Directora de investigación en el Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS). Correo-e: cathérine.wihtoldewenden@sciencespo.fr

## Introducción

La gestión de los flujos migratorios dista mucho de ser racional: en el Norte las políticas públicas se centran principalmente en la seguridad, que combina intimidación y represión en las fronteras. La externalización de los controles fronterizos se está extendiendo más allá de los límites geográficos de cualquier lugar, donde los países de tránsito y emigración se convierten en sitios de inmigración en el Sur. Ahora la mayoría de las migraciones se producen al interior del Sur global, sin ningún tipo de derechos en los países pobres que a su vez son afectados por conflictos. Como es bien sabido, la migración irregular es un fenómeno de larga data, con formas de esclavitud moderna y trata de personas desarrollada en la medida en que los controles de seguridad prohíben el cruce de las fronteras nacionales. Falta solidaridad entre los países que suscribieron nociones de paz y derechos igualitarios, tal es el caso de Europa. Asimismo, cada día se producen muertes y tráfico de personas en los puntos de paso más difíciles, como Calais entre Francia y el Reino Unido, los Alpes franceses e italianos, Ceuta y Melilla entre España y Marruecos, Lesbos entre Grecia y Turquía, Lampedusa entre el sur del Mediterráneo e Italia, la frontera entre Estados Unidos y México, y una amplia lista.

Por increíble que parezca, dos tercios de los habitantes del mundo no tienen derecho a circular libremente debido a los requisitos de visado impuestos a sus pasaportes del Sur; además, como consecuencia de la crisis ambiental la mayoría de las personas desplazadas carece de estatus; de ahí que existan todavía 13 millones de apátridas, principalmente en el Sur global. Aunado a esto la Convención de Ginebra de 1951 en materia de asilo continúa sin firmar por 50 países. Sólo se registran 56 signatarios de la Convención de las Naciones Unidas de 1990 sobre los derechos de todos los trabajadores migrantes, en específico los países del Sur. Luego de diversas reuniones anuales del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, el Pacto Mundial de Marrakech de 2018 incorporó los conocimientos y controversias acerca de la migración, pero no logró la firma de importantes países receptores de migrantes, entre ellos Estados Unidos.

La gobernanza mundial en torno a la migración y refugiados propone una solución que involucra a los actores interesados en la migración y la movilidad desde una perspectiva racional. Su objetivo es alcanzar un acuerdo benéfico para todos, tanto para los migrantes como para los países de origen y los de destino, con el fin de convertir a la migración en un bien público mundial.

## Un mundo de crisis migratorias y sus contradicciones

En el siglo XXI, las migraciones se han globalizado más allá de los flujos (272 millones de migrantes internacionales a escala mundial, es decir, 3.5% de la población mundial, según el informe anual del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas) gracias a su alcance. Ninguna región ni ningún país del orbe se halla al margen del proceso migratorio y todos los países están inmersos en la emigración, la inmigración o los flujos de tránsito; más todavía, en la mayoría de los casos sufren afectaciones simultáneamente por las tres condiciones.

Esta evolución comenzó a principios de la década de 1990, cuando la caída del Muro de Berlín y del «telón de acero» con la Unión Soviética introdujo el desarrollo del derecho a emigrar del propio país (Wihtol, 2013). La expedición de pasaportes nacionales por parte de antiguos regímenes comunistas, incluida China, y de muchos países del Sur que antes no concedían pasaportes a sus ciudadanos, condujo a una generalización de la posesión de pasaportes en el mundo. En paralelo, surgieron nuevas tendencias que a continuación se describen.

*Diversificación de los flujos migratorios.* Un número creciente de refugiados y solicitantes de asilo (82 millones); mujeres (la mitad de los flujos migratorios mundiales); niños (cada vez más sin acompañantes); personas altamente calificadas y muchas sin un estatus definido: ilegales (aproximadamente 12 millones en Estados Unidos, quizá 3 millones en Europa); personas desplazadas a causa del medioambiente (entre 45 y 50 millones son desplazados internamente sin ningún estatus de carácter internacional); apátridas como en Myanmar y Bangladesh (13 millones de personas).

*La cantidad de migraciones hacia el Sur ha alcanzado el número de migrantes hacia el Norte.* El número de migrantes Sur-Sur (también hacia los estados del Golfo, junto con las personas desplazadas debido al cambio climático) y los migrantes Norte-Sur (migrantes calificados, personas mayores que buscan lugares soleados en el sur) están alcanzando ahora el número de migrantes hacia el Norte: los del Sur al Norte y los del Norte al Norte.

*Las categorías de migrantes son difusas porque las antiguas categorías de migrantes legales (trabajadores, familias, estudiantes, refugiados) evolucionan.* Muchos se acogen a la reunificación familiar, en cuanto a los solicitantes de asilo buscan empleo con perfiles sociológicos similares. Cabe mencionar que durante la Guerra Fría el perfil de los disidentes estaba muy lejos de los trabajadores poco calificados en

los años de auge económico. Por su parte, los estudiantes suelen quedarse para trabajar, ello significa que la mayoría de los migrantes internacionales en el mundo siguen siendo trabajadores. Sin embargo, en la actualidad, un migrante que entra en un país posee un nivel de calificación a menudo superior al nivel medio de la población del país en el que ingresa, inclusive es tres veces más productivo que en su país de origen. Si está calificado puede ingresar en distintas categorías o situaciones, desde la ilegalidad hasta regularizar su situación, en función de sus habilidades y la duración de su estancia.

Aunque en los últimos 30 años dichas tendencias han sido comunes, las políticas migratorias y la opinión pública aún no han considerado la relevancia de la interdependencia del mundo globalizado y su grado de fluidez (Bauman, 2000), en el que circula gran parte de los bienes (información, finanzas, comercio), no así los seres humanos: he ahí la brecha entre los flujos migratorios y las políticas. El mundo está en constante movimiento, la urbanización del planeta incrementa, en especial en África, que en un siglo pasará de tener 70% de población rural a 70% de población urbana. La demografía será una cuestión crucial, con poblaciones cada vez más envejecidas en el planeta, en particular en el Norte global. La edad media de la población mundial es de 40 años en el Norte, en el Sur, la edad media es, por ejemplo, de 25 años en el Magreb y de 19 en el África subsahariana.

El creciente número de personas mayores de 75 años requiere puestos de trabajo para su cuidado, éstos son ocupados por inmigrantes, al igual que los puestos tradicionales en la agricultura o los servicios. Algunos puestos de trabajo muy calificados no se cubren, como los servicios médicos en zonas rurales. Durante los últimos 25 años, las políticas de inmigración en el Norte se han orientado más hacia la seguridad, con el objetivo de cerrar las fronteras a los recién llegados; no obstante, el mercado laboral y la necesidad de abrirse al mundo para ser competitivos y creativos contradicen esta opción. Existe, por ende, un conflicto entre la economía liberal a escala mundial y los enfoques nacionalistas y de seguridad del orden político nacional (Hollifield, 1992). Con frecuencia el Estado-nación debe desafiar estos flujos, pues los símbolos de la soberanía se debilitan por la pérdida de control en las fronteras, derivado de la contradicción entre la demanda internacional de movilidad laboral y la gobernanza nacional fronteriza (Sassen, 1996).

La respuesta estriba en distinguir entre «la puerta principal y la puerta trasera» (Zolberg, 2006): los inmigrantes ilegales son víctimas de la hipocresía de los líderes

políticos, quienes no admiten esta situación ante los votantes; y los principales países inmigratorios (Europa, Estados Unidos, Canadá, Australia y Japón) marcan la pauta con normas restrictivas de intimidación y represión, mediante herramientas militares y de otro tipo. Definen el derecho a migrar a escala mundial a través de sus normas nacionales de migración y con un sistema de visas muy desigual (185 países sin visas de llegada para pasaportes europeos y estadounidenses, y 30 países para pasaportes de Oriente Medio o África). En el presente, el derecho universal a salir se enfrenta al difícil derecho a entrar, aunado con las políticas nacionales de los países de destino.

Otra consecuencia es el peso de los grandes Estados de inmigración en la formulación de políticas migratorias; Estados Unidos, Canadá, Europa, Japón y Australia están definiendo las principales normas migratorias. Lo cierto es que ninguno de ellos ha firmado la Convención Mundial sobre los Derechos de los Migrantes y sus Familias, puesto que otorga algunos derechos a los llamados «ilegales». Si bien la convención de 1990 debía ser acordada por todos los Estados, sólo fue ratificada (y aplicada) por 56 países, todos ellos del Sur Global. Así, la gestión de la migración provoca que los países más fuertes decidan quién puede cruzar las fronteras, y dejan pocas vías a los países del Sur y a los pequeños Estados. Lo anterior desemboca en resultados desdeñables: migrantes «ilegales», niños no acompañados, solicitantes de asilo sin reconocimiento del estatuto de refugiado, campos, prisiones, repatriaciones y muertes.

### *Los factores estructurales de la migración*

La migración es un fenómeno estructural a causa de diversas brechas o fracturas: demográficas, económicas, sociales, sanitarias, medioambientales, culturales y políticas. Al no encontrar solución en las regiones de origen, los migrantes consideran que una alternativa es la opción de «salir». En este mundo de fronteras dos tercios de la población del planeta se ven imposibilitados a salir de las fronteras de su país debido al sistema de visas. En contraposición, existen numerosas redes transnacionales creadas por los antiguos flujos migratorios: familias en el extranjero; nuevas tecnologías (televisión, teléfonos móviles, internet); remesas, las cuales en 2020 representaron 540 mil millones de dólares enviados por los migrantes a sus familias. Cada vez más integrantes de la segunda o tercera generación de familias que llevan mucho tiempo establecidas en el extranjero tienen doble nacionalidad, lo que les permite cruzar fronteras. La aspiración general

es facilitar el acceso a la movilidad, es decir, poder ir y venir sin limitaciones, tal y como ocurría durante el periodo de la alta inmigración laboral, la cual concluyó a mediados de la década de 1970 en Europa, pero que resurgió con el movimiento de migrantes tras la caída del Muro de Berlín para los europeos de Europa Central y Oriental. En ese sentido, la movilidad aunque se convirtió en la principal característica de la migración europea, representa una ambición para todos.

En aquel momento, los antiguos países de emigración se habían convertido en países de inmigración y tránsito (por ejemplo, Italia, España, Portugal, Grecia, Malta y Chipre), mientras que el cierre de las fronteras exteriores de la Unión Europea (UE) creó una frontera a distancia con Marruecos, Túnez, Argelia, Turquía, Libia e incluso el África subsahariana, todos ellos obligados por Europa a aceptar acuerdos de repatriación. Esta política se denomina «externalización de las fronteras» y se define en varios acuerdos entre los países del Norte y del Sur tanto de emigración como de inmigración. Algunas regiones con fuertes flujos migratorios han participado durante un amplio periodo en este fenómeno: el valle del río Senegal, el norte de Marruecos o la Cabilia en Argelia se ajustan a este modelo de fuerte dependencia de la migración. En la actualidad destacan Polonia, Rumania y Bulgaria, gracias a la movilidad de estos nuevos europeos. La externalización de las fronteras en la región del sur del Mediterráneo está transformando tales países en países de tránsito: en ocasiones a la población en movimiento se le denomina «transmigrante» para ilustrar su modo de vida provisional. El mismo fenómeno se observa entre Estados Unidos, México y América Central: los migrantes de América Central se desplazan primero a México; sin embargo, el cruce de la frontera con Estados Unidos puede ser impedido por los cárteles de la droga. Lo anterior ocasiona que permanezcan en tránsito en México, al igual que los subsaharianos en Marruecos. Las fronteras se alejan cada vez más, y las nuevas rutas introducen nuevos lugares de transmigración, como Níger o Mauritania en África.

El último factor de la migración es la sensación de desesperanza. La mayoría de los migrantes son hombres jóvenes, urbanizados, educados e informados. Consideran que no tienen cabida en sus países debido a las guerras civiles, la corrupción, los regímenes autoritarios establecidos en el poder y la falta de empleo para ellos. A menudo afirman que «ya están muertos», incluso antes de su posible deceso en el Mediterráneo, en el Canal de la Mancha o en la frontera mexicana. En esos ejemplos, el desarrollo económico ya no es una opción a corto plazo para poner fin a la emigración: durante 50 años se ha insistido en que los países del norte

deben propiciar el desarrollo de las regiones de emigración para detener dicho fenómeno. La estrategia de políticas de retorno, refuerzo de las fronteras y fomento del desarrollo local ha fracasado en todas partes, a pesar de que el desarrollo humano (educación, asistencia social, acceso al agua, etcétera) haya mejorado por las remesas. En síntesis: en los países de origen se ha producido un desarrollo humano sin desarrollo económico debido a la mala gobernanza.

A corto y mediano plazo, el desarrollo humano aumenta la migración y ésta a su vez el desarrollo local, ya que las remesas y la modernización traen consigo una mejor calidad de vida, hecho que fomenta la vigencia de la migración. La idea de que es posible cambiar la vida gracias a la migración es una perspectiva común y compartida. El caso de Filipinas ilustra muy bien esta tendencia a la dependencia, 10% de la población vive en el extranjero, además es consciente de que debe continuar en esa espiral. A largo plazo, quizá, el desarrollo invierta la tendencia hacia una mayor migración debido a la disminución de los nacimientos en el Sur; con todo, la mayoría de las políticas que intentan cambiar la migración a través del desarrollo no han tenido éxito en los últimos años. La percepción de que los jóvenes tienen que emigrar para alcanzar sus metas no es ajena y afecta a la mitad de ellos en países como los de Magreb.<sup>1</sup> Los que se marchan nunca son los más pobres, sino los que son capaces de construir un proyecto como resultado de sus redes en el extranjero y de su capacidad para reunir el dinero necesario y pagar el viaje ilegal.

### *Una regionalización de la migración*

Un número considerable de los migrantes legales pertenece a tres categorías: trabajadores, reunificación familiar y refugiados. Se observa un incremento de los estudiantes en la migración a corto plazo (estacional) y de las personas acaudaladas que pueden obtener un permiso de residencia por sus recursos económicos. Los ricos de los países pobres pueden desplazarse. Adicionalmente, están surgiendo algunas nuevas migraciones, pero en una cantidad reducida: migrantes por motivos de salud, como consecuencia del acoso por orientación sexual o amenazas climáticas, éstos rara vez se incluyen en los criterios para obtener el estatuto de refugiado. La globalización de los flujos migratorios ha

<sup>1</sup> Nota de la traductora: los países que conforman esta región son Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Mauritania.

pasado de 77 millones en 1975 a 120 millones a finales de la década de 1990 y a 272 millones en la actualidad. A causa de las normas que regulan la migración internacional, se verifica una regionalización de su alcance espacial, puesto que a un número considerable de migrantes le resulta más fácil desplazarse cerca de su país de origen.

Así, se aprecia un espacio euromediterráneo y otro estadounidense/mexicano: casi todos los migrantes en Europa proceden de la ribera sur del Mediterráneo y del sur y el este de Europa, mientras que los mexicanos y centroamericanos representan la mitad de la migración en Estados Unidos. Sudamérica es en sí misma una región migratoria, con recién llegados que proceden principalmente de los países andinos (Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú) y se dirigen a Brasil, Argentina, Uruguay y Chile. El Golfo es el tercer destino más popular del mundo, con migrantes Sur-Sur procedentes de países árabes que se extienden hasta Pakistán, Filipinas y algunos países subsaharianos. Después de Europa, Norteamérica y los países del Golfo, Rusia es el cuarto destino más buscado, con una fuerte migración procedente de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS): Cáucaso Meridional (en específico Armenia) y Asia Central (Kazajistán, Uzbekistán, Tayikistán), debido a la solidez de los antiguos vínculos (idioma ruso, conocimiento de la administración rusa y supresión de las visas de corta duración para trabajar).

Turquía es también un importante país migratorio tanto de salida como de llegada a causa de las recientes crisis de refugiados (Irak, Afganistán, Siria); paralelamente lo es para Europa (existen 4.4 millones de turcos en Europa, principalmente en Alemania). Japón, Sudáfrica y Australia, de igual modo, registran migraciones regionales procedentes de sus vecinos. En los citados países o regiones de migración, el número de migrantes procedentes de la misma región es ahora superior al número de migrantes procedentes de otras regiones, lo que muestra una tendencia hacia una mayor regionalización de los flujos. Los más pobres no se desplazan muy lejos porque el costo es elevado. Algunos espacios regionales a escala mundial acompañan este movimiento migratorio, por ejemplo Europa (con la apertura de las fronteras internas y el cierre de las fronteras externas del sistema Schengen ampliado a Europa del Este); el espacio nórdico, que incluye algunos países que no pertenecen a la Unión Europea: Noruega e Islandia; la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) en África occidental; el Acuerdo de Viaje Trans-Tasmano (TTTA) entre Australia y Nueva Zelanda; la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) proporciona

ayuda a los países asiáticos de emigración para encontrar trabajo en otros países del mismo continente; la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), entre los países sudamericanos. De forma complementaria, Turquía ha abierto sus fronteras con más de 40 países para facilitar el comercio y el turismo antes de la crisis de 2015, así como Rusia para proporcionar su mano de obra. Existen otros espacios regionales de libre circulación, pero no funcionan debido a conflictos políticos.

A pesar de la apertura de algunas fronteras, persisten muros y barrios marginales en las ciudades vinculados a la migración. En el Mediterráneo, una de las regiones más relevantes del mundo en materia migratoria, se contabilizaron 50 mil muertes en el mar desde finales de la década de 1990; en respuesta, Europa elevó las medidas de seguridad disuasorias, aunque hasta el momento no han sido efectivas. El conflicto entre los beneficios demográficos y económicos de la migración, al igual que la ética de los derechos humanos, se enfrenta a la superioridad de la soberanía y a un enfoque militar que desemboca en una guerra contra los migrantes. Desafortunadamente, la política prevalece sobre los derechos humanos y sobre la economía.

Por lo regular, los actores de la sociedad civil (asociaciones, grupos comunitarios, ciudadanos, etcétera) acogen a los migrantes a escala local, en contra de las normas nacionales, en un desorden multinivel: local, nacional e internacional, con ello impulsan iniciativas para una mejor gestión migratoria.

### **Génesis del Pacto Mundial sobre Migración y Refugiados (Marrakech, 2018)**

El Pacto Mundial intenta, en términos de un proyecto de gobernanza multilateral, poner fin al gran desorden y a la violación de los derechos humanos, en particular en el presente que la migración se considera progresivamente un problema mundial. En general, los países del Sur no cuentan con políticas de inmigración y refugiados, y pocos de ellos son signatarios de las convenciones internacionales sobre refugiados (1951), apátridas (1954), igualdad de derechos en el trabajo con los nacionales (Organización Internacional del Trabajo, OIT) o derechos del niño (1989). Si bien existe un estatus internacional y universal para los refugiados no lo hay para los migrantes. En los países occidentales, signatarios de tales convenciones consideran que los nuevos perfiles de los migrantes han difuminado las categorías jurídicas del pasado que continúan aplicándose

en la gestión de los flujos migratorios (trabajadores, refugiados, familiares) y que, junto con las categorías de Estados (de inmigración, emigración y tránsito), se encuentran en plena agitación. Esta confusión, es decir, las discrepancias entre objetivos y resultados, ligada a los efectos perversos de algunas políticas nacionales, exigen una nueva gobernanza global.

### *El papel de la crisis de refugiados de 2015*

La crisis de refugiados de 2015, con la huida de alrededor de 6.5 millones de sirios a Turquía (4.5 millones), Líbano (1 millón) y Europa (1.2 millones), condujo a la Asamblea General de las Naciones Unidas a adoptar un pacto sobre migraciones a escala mundial, un tema que nunca antes se había discutido en ninguna conferencia mundial de las Naciones Unidas, por ejemplo, el tópico de la población se debatió en El Cairo (1994), el de las mujeres en Pekín (1998), el de las discriminaciones en Durban (2002), y el del clima en las Conferencias de las Partes (COP).

Desde 2003, la idea de que la migración se gestionaría mejor en un nivel superior al del Estado nacional surgió en Ginebra con el Grupo de Expertos sobre Migración de Ginebra (GMG, por sus siglas en inglés), integrado por la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), la Cruz Roja, la OIT, la International Catholic Migration Commission (ICMC) y otras organizaciones. Posteriormente, el uso de mecanismos de gobernanza global como experimento para cuestiones globales (medio ambiente, población, condición de la mujer, clima) introdujo la idea de que la migración podría extenderse. En el ámbito mundial, algunas declaraciones universales que regulan las migraciones definen el marco de la gobernanza global: la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establece que todo hombre y mujer tiene derecho a abandonar su país, incluido el propio. Las resoluciones de la OIT (no. 97 y 143) tienen también como objetivo proteger los derechos sociales de los trabajadores migrantes.

La Convención de las Naciones Unidas de 1989 sobre los Derechos del Niño estipula que todos los niños deben ser acogidos, educados y formados hasta la mayoría de edad. Mientras que los refugiados poseen un discurso universal, en la Convención de Ginebra de 1951 sobre refugiados, dedicada inicialmente a los Estados europeos y ampliada en 1967 en Nueva York y en 1969 por la Organización para la Unidad Africana (OUA) a todo el mundo, los migrantes carecen de un derecho general y universal, ya que se rigen por las leyes de inmigración de

los Estados, que definen los derechos de entrada, trabajo y establecimiento en el ámbito nacional, de acuerdo con las prioridades nacionales. La situación parece caótica, porque los Estados más poderosos determinan las normas migratorias del planeta debido a su poder de atracción de migrantes y a sus leyes migratorias.

Tras diez años de trabajo, las Naciones Unidas propusieron la ratificación por parte de todos los Estados de la Convención de las Naciones Unidas de 1990 sobre los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias. Esta convención, firmada en la actualidad por 56 países (todos los del Sur excepto Kosovo y Montenegro), no supone ninguna innovación ni estipula nuevos derechos. Sólo refiere a los derechos existentes en el mundo para los trabajadores migrantes, pero otorga algunos derechos mínimos a los denominados «ilegales». Por esa razón, ningún país del Norte con inmigración firmó la Convención. Con el objetivo de proteger a sus nacionales en el extranjero, los países del Sur constantemente deben sortear dificultades, en específico cuando se enfrentan a inmigrantes como nuevos países de inmigración, ya que los derechos que antes querían que se reconocieran eran para sus nacionales. Los países del Magreb ilustran mejor esta situación.

En 2015, tras la crisis de los refugiados, la Asamblea Nacional de la ONU decidió poner en marcha un Pacto Mundial sobre Migración y Refugiados con miras a alcanzar un acuerdo entre los países a partir de un documento obligatorio que sirviera de referencia dentro del marco de toma de decisiones de la gobernanza mundial.

### *Gobernanza mundial*

La gobernanza mundial de la migración fue impulsada por Kofi Annan, secretario general de las Naciones Unidas, en 2006. Annan se interesó por el proceso iniciado en Ginebra en 2003 por varias organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales (ONG), ello encaminado a proponer una reflexión más amplia en torno de la migración, inspirada en el Grupo de Ginebra sobre Migración Global (GMG), creado en 2003, el cual creció de manera vertiginosa hasta incluir a 17 socios. La idea de abordar la migración a escala mundial se debatió en la Conferencia Mundial sobre Población celebrada en El Cairo en 1994. Empero, nunca se ha organizado una conferencia mundial que aborde la migración tal y como se ha hecho en temas concernientes a la población (El Cairo), a las mujeres (Pekín), a las discriminaciones (Durban) o al

medio ambiente (COP), bajo los auspicios de las Naciones Unidas, según se indicó previamente. En 2006, Annan decidió crear un Diálogo de Alto Nivel (HLD, por sus siglas en inglés) en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, seguido de reuniones anuales del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) en Bruselas (2007), Manila (2008), Atenas (2009), Puerto Vallarta (2010), Ginebra (2011), Mauricio (2012), Estocolmo (2014), Estambul (2015) y Berlín (2017). Las Naciones Unidas organizaron un segundo Diálogo de Alto Nivel en Nueva York en 2013.

El objetivo primordial estribaba en aprovechar una mayor experiencia para evitar los efectos más inesperados: inmigrantes ilegales establecidos durante un tiempo prolongado en los países de llegada sin perspectivas de legalización, personas fallecidas en las fronteras o en el mar Mediterráneo, desigualdad entre hombres y mujeres migrantes en la vida cotidiana y en el trabajo, niños laborando, desarrollo del mercado negro del tráfico para el paso ilegal, menores no acompañados, mujeres aisladas, repatriaciones y nuevos destinos. La falta de eficacia en el control de las fronteras nacionales, a pesar de los discursos y las prácticas en materia de seguridad, y la violación de los derechos humanos en casi todas las operaciones llevaron de modo progresivo a adoptar un nivel de diálogo supranacional, que tomara en cuenta factores más contradictorios y principios éticos en oposición a los Estados nacionales, enfrascados en la opinión pública y la seguridad. El FMMD es un trabajo en curso y la base de la reflexión es el Pacto Mundial de las Naciones Unidas de 2018; no obstante, posee poca legitimidad en la escena internacional porque el Diálogo de Alto Nivel en sí mismo no pertenece a la diplomacia internacional, sino a prácticas paralelas, además, ahora lo supervisa la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

El tópico de la migración no se discutió en las reuniones del G8 ni en la Asamblea Nacional de la ONU antes de 2015. La razón fue la falta de movilización transnacional en favor de esta causa. Los actores que abogan por fronteras más cerradas son los Estados inmigratorios, las opiniones públicas nacionalistas y los partidos políticos populistas, así como algunos defensores del estado de bienestar quienes se sienten amenazados por los nuevos consumidores sociales. Por su parte, la apertura de las fronteras la defienden los Estados de emigración (en su mayoría signatarios de la Convención de las Naciones Unidas de 1990); las asociaciones de migrantes que participan en el desarrollo de sus países de origen; las organizaciones de derechos humanos; las grandes empresas que carecen de mano de obra y los activistas que lideran campañas para acoger a los refugiados, aparte

de brindarles ayuda para cruzar las fronteras, asistirlos en sus solicitudes de estatuto legal y oportunidades de empleo.

Esta diversidad de actores, a favor y en contra de vías legales más abiertas para la migración, históricamente no han luchado juntos por una causa, hecho que debilita el progreso de la reivindicación de una gobernanza global de la migración. Aristide Zolberg (2006) denominó a estas movilizaciones «compañeros ajenos de lecho», esto porque los empresarios no suelen compartir las opiniones de los activistas de izquierda o humanitarios que promueven acoger a los recién llegados, en tanto que los defensores del estado de bienestar distan mucho de ser fuertes partidarios nacionalistas de las fronteras cerradas. El proyecto ya está en marcha, de ahí que sea difícil detener el movimiento a favor de una gobernanza global de las migraciones, debido al apoyo de numerosas ONG y a la entrada de la OIM como organización de las Naciones Unidas encargada del Pacto Mundial. Tras la crisis de los refugiados, la Asamblea General de la ONU decidió adoptar el Pacto Mundial sobre Migración y Refugiados, cuya aprobación se realizó a finales de 2018, lo que sin duda supone un avance en el reconocimiento de la acuciante situación de las migraciones; el propósito central es lograr una «migración segura, protegida y ordenada». El Pacto Mundial tiene dos objetivos: uno para los migrantes y otro para los refugiados a modo de un plan de acción. Es una realidad que sigue habiendo cierta reticencia a aplicar el Pacto Mundial por parte de los Estados nacionales en materia inmigratoria, a pesar de los 23 objetivos del Pacto sobre Migración, seguidos por la Asamblea General de la ONU, y los cuatro puntos principales del Pacto sobre Refugiados, apoyados por el ACNUR.

### *Los Estados emergentes y los nuevos cuestionamientos*

La gobernanza mundial de la migración incluye a los Estados de inmigración y emigración del Norte y del Sur, así como a organizaciones intergubernamentales; ONG; la Unión Europea; actores de la sociedad civil (sindicatos, asociaciones de migrantes, asociaciones de derechos humanos, iglesias, asociaciones para el desarrollo local, expertos); y aquellos involucrados en aspectos vinculados con la migración y los refugiados. Los países del Sur ahora forman parte del debate. Algunos de ellos son Estados emergentes de inmigración y países de tránsito (Turquía, Marruecos, México), los cuales están tratando de desarrollar una «diplomacia flexible» gracias a esta nueva posición y a las políticas de la diáspora hacia sus emigrantes, lo que les permite exigir derechos para ellos

en sus negociaciones con los Estados de inmigración. Paralelamente, en los Foros Sociales Mundiales, en las reuniones anuales del FMMD y en el Pacto Mundial, comenzaron a tener voz, aunque evitaron abordar determinados asuntos, como la demografía.

Algunos países pequeños lograron hacerse oír por su defensa hacia el medioambiente o bien por el trato que brindan a sus ciudadanos en el extranjero («trabajo indígena»), tal es el caso de Bangladesh, que desarrolló una «diplomacia flexible» derivado del apoyo de expertos. No obstante a los esfuerzos y demandas, las personas desplazadas a causa de la crisis ambiental no recibieron una respuesta positiva. En 2011 se puso en marcha una iniciativa conocida como la iniciativa Nansen en Ginebra, pero el ACNUR no reconoció a estos migrantes como refugiados. Cabe mencionar que el problema se planteó por vez primera en Puerto Vallarta, en el FMMD de México de 2010. Existen todavía una serie de temáticas que podrían debatirse a escala mundial debido a su interdependencia y a su fuerte impacto en la migración: la fluctuación del precio del algodón, el desarrollo de la producción de café en Vietnam en competencia con Centroamérica, la pesca extensiva en África por parte de los países asiáticos y otros mercados abiertos a las materias primas o la deforestación en el Sur. Si bien la gobernanza global de los flujos migratorios podría ser una respuesta a estas problemáticas, sigue siendo una diplomacia frágil, como consecuencia de la percepción de ilegitimidad de las migraciones internacionales, consideradas un factor de desorden en la lógica de los Estados-nación.

En efecto, el desorden del mundo sólo puede abordarse mediante nuevas formas de relaciones internacionales, más orientadas hacia lo social y hacia el Sur y menos dependientes de los Estados-nación del Norte en tanto actores principales de las relaciones internacionales. De acuerdo con Bertrand Badie: «Estamos analizando las variables migratorias en referencia a las relaciones interestatales, cuando el sistema mundial ya no funciona como tal». Los aspectos sociales han cobrado ahora mayor relevancia en el escenario mundial que los relacionados con las estrategias. El elemento social a escala internacional se convierte en el primer factor de desestabilización del mundo debido a las desigualdades en el desarrollo humano, la pobreza, las guerras civiles, la crisis medioambiental y la demografía. La globalización se centra en la interdependencia, que es lo contrario a la soberanía nacional. La presión de las sociedades es a menudo más fuerte que la de los Estados, así lo atestiguan los flujos migratorios. Igualmente, las relaciones internacionales están determinadas por la globalidad, por

ejemplo, los conflictos del Sahel, en Afganistán o la pandemia de covid-19, en lugar del poder militar como en el pasado. Los flujos migratorios son un ejemplo de la dinámica de las sociedades, que tratan de limitar las desigualdades y las diferencias, como un juego recíproco. La construcción de las nuevas reglas del juego mundial requiere el reconocimiento de las migraciones como un factor legítimo del debate, hecho que aún no se ha conseguido.

### **Conclusión. El Pacto Mundial de Marrakech de 2018, para una migración más segura, ordenada y regular**

La cuestión del asilo y la inmigración cobró tanta relevancia en las agendas euromediterráneas y en las políticas nacionales europeas que llevó a la ONU a adoptar el Pacto Mundial sobre Migración y Refugiados en 2016 (aprobado en 2018). El reciente aumento de refugiados desde las revoluciones árabes de 2011 y la crisis siria evidencian los límites de la política europea inmigratoria y asilo y el nivel de divergencia de intereses de los gobiernos nacionales. La mayoría de estas políticas en el nivel estatal están diseñadas para satisfacer a la opinión pública, influenciada por ideas de extrema derecha, lo que conduce a políticas de muros, campamentos, cierre y controles. De modo complementario, la inmigración interactúa con otros aspectos, las tendencias demográficas, los mercados laborales occidentales, la desconfianza hacia todas las formas de diálogo, los retos a los que se enfrentan los Estados nacionales, cuestionados acerca de su legitimidad para regular la movilidad a escala nacional mediante nuevos procesos de toma de decisiones. Las recientes crisis (Siria, covid-19 y Afganistán) dejan entrever una gran distancia entre los objetivos y los métodos multilaterales de gobernanza del Pacto Mundial de Marrakech y las respuestas europeas a la llegada de migrantes y refugiados. Los medios legales de movilidad para todos los migrantes representan la única forma de resolver el problema.

### **Referencias**

- Agier, M. (2014). *Un monde de camps*. París: La découverte.
- Badie, B. (2009). *Puissant ou solidaire? Principes d'humanisme international*. París: Desclée de Bouwer.

- Bauman, Z. (2000). *Liquid modernity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Castles, S. y De Haas, H. (2020). *The age of migration* (6th edition). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hollifield, J. (1992). *Immigration, markets and states. American policy and politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sassen, S. (1996). *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*. Nueva York: Columbia University Press.
- Wihtol de Wenden, C. (2013). *Le droit d'émigrer*. París: CNRS Edition.
- Wihtol de Wenden, C. (2019). «Le pacte de Marrakech». En De Frouville, O. (dir.), *Vers un droit global*. París: Pedone.
- Zolberg, Aristide. (2006). *A nation by design. Immigration policy and the fashioning of America*. Cambridge: Harvard University Press.