

En busca de un marco internacional para la migración

Searching for an International Framework for Migration

Cecilia Imaz Bayona*

Resumen

La nota expone los principales retos que enfrentan los países en cuanto al tema de la migración internacional, haciendo énfasis en la necesidad de un régimen global para enfrentar la problemática que deriva de dicho fenómeno. Para ello, propone el término de “gobernanza global” para abordar el tema desde una nueva perspectiva, aunque reconoce que su connotación pareciera que apunta hacia la supranacionalidad y la cesión de soberanía y que muchos gobiernos se resisten a adoptarlo por esta razón. Por último, la autora recupera el trabajo que han desarrollado diversas organizaciones internacionales respecto al tema migratorio y señala las principales consideraciones, tanto teóricas como políticas, que los académicos y los Estados deberían tomar en cuenta para enfrentar la situación actual.

Palabras clave: Migración, política internacional, gobernanza, régimen internacional, soberanía, cooperación, relaciones internacionales.

Abstract

The note analyzes the main challenges that countries face nowadays on international migration, emphasizing the need for a global regime in order to deal with problems deriving from this phenomenon. It proposes “global governance” as a term to address the issue from a new perspective, while recognizing that its connotation seems to point into supranational field and transfer of sovereignty; that is why some governments are reluctant to adopt it. Finally, the author refers to the work that international organizations have developed on migration and outlines theoretical and political considerations that academics and States should take into account to deal with prevailing situation.

Key words: Migration, international politics, governance, international regime, sovereignty, cooperation, international relations.

* Doctora en Ciencia Política por la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Profesora adscrita al Centro de Estudios Sociológicos de la FCPYS-UNAM. Correo electrónico: cimazb@gmail.com.

Tres imágenes ampliamente difundidas convergen para mostrar los cambios que ha experimentado la migración en años recientes: 1) el número de migrantes a nivel internacional se ha duplicado desde 1980, alcanzando la cifra de 214 millones, lo cual representa 3 por ciento de la población mundial; 2) el desbalance demográfico en el mundo, que impulsa el crecimiento presente y el proyectado, tanto en la migración laboral como en la reunificación familiar; 3) las naciones ya no pueden ser divididas estrictamente en expulsoras y receptoras de migrantes, pues todas cuentan con migrantes que dejan el país, que ingresan a él o que transitan por su territorio.¹

De acuerdo con el primer reporte de la reunión de expertos convocada por la Comisión Internacional Católica para las Migraciones en diciembre de 2009,² mientras la gobernanza de la migración permanece en el ámbito nacional, a lo largo de la última década se ha registrado un avance significativo en esfuerzos transnacionales por parte de los gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil para maximizar las oportunidades de la migración global, al tiempo que enfrenta los retos que ésta conlleva.³

Junto con los regímenes nacionales migratorios, los gobiernos han sido activos en los frentes bilaterales, regionales e interregionales y ha habido un crecimiento notable en el número de procesos regionales consultivos, porque los retos globales demandan soluciones globales.⁴ Para muchos expertos, no se trata de si las discusiones de la gobernanza migratoria global avanzan, sino cuándo y cómo lo hace. Hay consenso en cuanto a que deben empezar ya las propuestas y la planeación para un proceso que finalmente conduzca a una eficaz gobernanza global de la migración.

¹ Esta propuesta está basada en el reporte de la International Catholic Migration Commission (ICMC), *Connecting the Dots. Phase 1*, octubre-diciembre 2009, disponible en www.icmc.net.

² *Ibidem*.

³ Existen organismos internacionales que se han establecido con un mandato distinto sobre migración, pero de manera independiente respecto a la Organización de Naciones Unidas (ONU), como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que hace un trabajo cercano a las organizaciones del sistema de dicha organización, así como de Estados miembros, organizaciones no gubernamentales y otros actores en temas de migración.

⁴ Ha habido importantes iniciativas en cuanto al tema migratorio en la ONU, en especial durante la administración del secretario general Kofi Annan, incluyendo la Comisión del Estudio Migratorio Doyle sobre Migración, que condujo a la creación de la Comisión Global sobre Migración Internacional y que presentó un reporte y recomendaciones en 2005; la creación del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo en la Asamblea General de Naciones Unidas para discutir el mencionado reporte y otros resultados; el establecimiento del Foro Global sobre Migración y Desarrollo; la creación de la interagencia Grupo Global de Migración y el nombramiento de un representante especial para Migración de Naciones Unidas.

Dentro de esta perspectiva, se debe mejorar nuestro entendimiento de las dinámicas involucradas en los procesos migratorios y en cuanto a cómo cambiar en el futuro para lograr una mejor respuesta y mayor responsabilidad compartida a nivel internacional. Al mismo tiempo, hay que considerar la formidable tarea que esto representa para la comunidad internacional. Tratar de movilizar, desarrollar y acordar esta empresa no es una tarea fácil, independientemente de su importancia.

Se ha aceptado que el término “gobernanza global” tiene una carga muy pesada, amenazante e intimidatoria para algunos gobiernos y sus agencias, ya que muchas veces se le asocia de manera negativa con gobierno fuerte y burocracia descoordinada. También se ha mencionado que la gobernanza global puede ser muy complicada, al grado de que implica algún tipo de reforzamiento internacional. Gran parte de este temor asociado al término proviene de la asunción de que, de modo inexorable, conduce a la creación de una nueva agencia supranacional. Independientemente de que ésta sea una opción que los países consideren en algún momento, en realidad no es una conclusión automática.

Asociado a este término, existe también temor y rechazo de parte de muchos de los gobiernos en cuanto a ceder cuestiones de soberanía respecto a la migración. Dado que esta última se refiere al movimiento de personas y trabajadores, ello implica que las autoridades estatales prefieran mantenerlo dentro del control nacional. Sin embargo, habrá que considerar que en la actualidad los gobiernos han pensado y calculado los beneficios netos de la migración. De hecho, construir gobernanza global puede reforzarse y lograrse de diversas maneras.

Quizá las palabras “administración” o “gestión” deberían cambiarse por el término “facilitación de la migración”. Asimismo, “mejorar el régimen de movilidad global”, idea que evoca proveer de mejor información tanto al país emisor como al receptor, implica un compromiso más inclusivo que involucraría a diferentes actores e integrar marcos normativos que actualmente están insertos en otros regímenes internacionales, por ejemplo las convenciones de derechos humanos y de refugiados, así como acuerdos regionales, como el de la Unión Europea (UE) y del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre otros.

Se pueden buscar términos alternativos al de gobernanza global de la migración; sin embargo, éste captura gran parte de los trabajos realizados hasta ahora por la comunidad internacional. Se sugiere entender la gobernanza global de la migración como un método de cooperación transnacional para mejorar el manejo o la gestión de la migración, pero no necesariamente con un proceso específico o una institución dedicada a este propósito. Se trata, en realidad, de construir un enfoque global para un fenómeno global.

En este sentido, ha habido mayor aceptación del término, así como acuerdos en diferentes temas que justifican una nueva visión para esta cooperación, como los siguientes:

- 1) que la migración global ha aumentado, tanto en volumen como en importancia, y ha sido impulsada y facilitada por la globalización;
- 2) que el mercado global y los cambios demográficos demandan mayor movilidad humana; y
- 3) que los desastres naturales están forzando a la gente a desplazarse dentro y fuera de las fronteras nacionales.

Es innegable que estos fenómenos son verdaderamente globales en su naturaleza y altamente visibles, pues se constata con los migrantes, quienes salen, llegan y transitan tanto de países desarrollados como de aquellos en desarrollo. Por lo anterior, hay que reconocer el potencial de los enfoques globales compartidos y coordinados que den respuestas más efectivas a este fenómeno.

Aunque la gobernanza de la migración permanece en el ámbito nacional, en realidad representa un problema porque desconecta la realidad de la migración actual con las respuestas que se dan y que resultan ser inapropiadas (por ejemplo, cabe señalar las acciones que desarrolla Estados Unidos). Sin embargo, como la migración y los temas relacionados con ella se han hecho cada vez más relevantes al interior de los países, la comunidad internacional no tiene otra alternativa que optar por esta desconexión.

Existe consenso respecto a que cualquier proceso futuro de gobernanza global necesitaría considerar una serie de elementos, tales como construir confianza entre los países y las agencias, crear sistemas de información, lograr acuerdos en los objetivos e instrumentos, compartir experiencias y buenas prácticas, armonizar los enfoques y posiciones políticas, así como reforzar la construcción de capacidades.

Para ello, habrá que identificar los vacíos específicos en el estado actual de lo que se ha avanzado en la búsqueda de una gobernanza global aunque, de hecho, como opinan diversos expertos, no hay tantos vacíos y se podría partir de implementar lo que actualmente existe en la materia. Son cinco los pilares de la actual gobernanza de la migración internacional:

- 1) políticas y programas nacionales;
- 2) diálogos bilaterales, regionales y globales en los que se intercambian buenas prácticas (Foro Global de Migración y Desarrollo y procesos regionales consultivos sobre migración);

3) estructuras y formas de cooperación más formales, por ejemplo al interior de la UE y en varias comunidades económicas de los Estados africanos, Centro y Sudamérica;

4) el sistema multilateral, incluyendo a sus agencias,⁵ como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la OIM y la Organización Internacional del Trabajo (OIT);⁶ y

5) marco legal internacional, especialmente sobre derechos humanos y refugio.

Aunque estos aspectos de la migración operan dentro del interés nacional, también interactúan en ámbitos bilaterales y regionales, de manera formal e informal. Esta interacción se ha incrementado de manera significativa en años recientes, representa una importante cooperación y apunta elementos críticos de la gobernanza de la migración internacional.

Entre los nuevos instrumentos de cooperación regional y global de la migración destaca el Grupo de Migración Global (GMG), formado en 2006 e integrado por 13 agencias de Naciones Unidas, aproximadamente, más la OIM. Este colectivo, tal vez por su tamaño, ha hecho más difícil reunir a las diferentes agencias, cuyos mandatos, enfoques y recursos sobre migración varían de manera considerable. Se extiende la percepción de que la competencia y rivalidad entre las entidades integrantes ha generado un ambiente de desconfianza que opera en contra de una visión colectiva y unificada del GMG. La impresión es que falta un propósito común. Aun así, la idea de reunir a las agencias líderes involucradas con políticas migratorias es una buena idea y no debe ser abandonada. Es importante reconocer el *expertise* de cada una de ellas debido a que el GMG es el único grupo de Naciones Unidas que se reúne con regularidad para intercambiar información.

El otro instrumento es el Foro Global de Migración y Desarrollo. Estos grupos ofrecen una buena oportunidad para discutir diversos temas migratorios desde una perspectiva internacional. Pensados en seis ediciones, antes de

⁵ Las agencias multilaterales relacionadas con políticas migratorias en realidad son herramientas de gobierno y son dirigidas por o en nombre de los Estados. No operan de manera tan acertada en las tendencias actuales de la migración, pues su arquitectura institucional y los modos de operación requieren actualización.

⁶ La OIT presentó, en 2005, un marco multilateral sobre migración laboral, negociado a través de un proceso tripartito. Este marco reconoce tanto el derecho de la soberanía de las naciones para determinar su propia política migratoria, así como la importancia crucial de la participación de la sociedad civil en la construcción de esa política, y da a conocer una extensiva compilación de buenas prácticas relacionada a políticas e instituciones de migración laboral.

entregar sus resultados en el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración de Naciones Unidas, a la fecha son el único proceso global sobre migración. El cuarto foro tuvo lugar en México en noviembre de 2010 y constituyó un avance en la afinación de las propuestas, tanto de los gobiernos como de la sociedad civil. En esa ocasión se construyó el llamado “espacio común”, en el que organizaciones de la sociedad civil dialogaron con representantes de gobiernos y presentaron sus propuestas y recomendaciones.

Estos foros les dan a los países la oportunidad de aprender las diferentes facetas de la realidad de la migración, así como exaltar la necesidad de construir capacidades. Otro punto interesante es que estos esquemas han evitado la marcada polarización que existió dentro de la línea Norte-Sur en años previos, como ocurrió en la Conferencia sobre Población y Desarrollo de Naciones Unidas, celebrada en Egipto, en 1994. Sin embargo, dentro de otra perspectiva, los foros pretenden incluir a los llamados países del Norte en estas discusiones para borrar la línea Norte-Sur y lograr una gobernanza global en la materia.

Los países interesados en lograr gobernanza global en la migración deben considerar darle seguimiento a sus planes de trabajo para entender que ésta es un proceso gradual y que con el liderazgo apropiado puede conducir a formar el embrión de un eventual régimen global. Es fundamental aceptar que tanto el proceso dirigido por Naciones Unidas como los procesos manejados por sus Estados miembros son necesarios para lograrlo.

Al respecto, cabe destacar el papel que juega la Secretaría General de Naciones Unidas y la necesidad de avanzar en la agenda sobre migración que dejó Kofi Annan, ya que varios elementos contenidos en ella y mencionados anteriormente representan, en conjunto, un importante esfuerzo para atender el fenómeno desde una perspectiva internacional.

Para ello habrá que hacer más operativos los procesos regionales consultivos, que en los últimos años han aumentado en número y actividades realizadas. A la fecha vemos muchas diferencias entre ellos, y no todos son exitosos por igual –por ejemplo, el MERCOSUR y el Proceso Puebla–. No obstante, son prácticos y construyen bloques de gobernanza migratoria, aunque no fueron creados con ese propósito.

Con lo expuesto hasta ahora, podemos ver que hay herramientas, pero no existe un mecanismo más afinado, ni un manual de procedimiento, ni la motivación de unir todo esto. Aún persiste lo global *versus* lo nacional, regional e interregional.

En la actualidad, la mayoría de los Estados no cuenta con políticas migratorias integrales. De los 32 casos que revisó la Comisión Global sobre Migración, prácticamente no se encontraron políticas migratorias que incorporaran todas las disciplinas interrelacionadas, como derechos humanos,

economía, comercio, seguridad, medio ambiente y consideraciones sobre la integración y el desarrollo.

Sin una masa crítica de políticas migratorias nacionales, el compromiso para una política migratoria global es difícil de prever. Otro aspecto que complica esta tarea es que, en la mayoría de los gobiernos, la responsabilidad de la política migratoria es compartida por un gran número de ministerios que no siempre tienen el mismo objetivo; de ahí la profunda necesidad de la construcción de capacidades y objetivos compartidos. Es imperativo que los países sean estimulados para establecer políticas migratorias transparentes y coherentes a nivel nacional. Se requiere construir conciencia nacional para la migración, ya que sin ello sería elusivo el intento de articular un esfuerzo global.

Se ha reconocido que los países no pueden actuar y enfrentar los retos por sí solos: los problemas globales necesitan, en última instancia, respuestas globales. Sin embargo, por un lado no ha habido demandas o presiones de parte de naciones líderes para crear un sistema de gobernanza global y, por el otro, el sistema internacional recibe las quejas de esos mismos países respecto a este vacío y de los problemas que se crean por ello. No obstante, mientras los países más poderosos –tanto desarrollados como en desarrollo– perciben que tienen ventajas al evitar los compromisos internacionales en materia de migración, continuarán resistiéndose a una cooperación multilateral más formal.

Lo que urge cambiar es la percepción de que la migración es una cuestión de manejo administrativo nacional, doméstico, y reconocer que con mayores medidas de control y reforzamiento de las fronteras no se logrará un mejor manejo a nivel internacional, sino que será a través de la construcción de la cooperación entre países y una mejor capacitación entre ellos que se podrán atender los retos de la migración de una manera más efectiva.

Para muchos Estados y sociedades, la migración es un tema controversial, lo que contribuye a que rechacen delegar a una autoridad externa su manejo, y por eso es que nada afecta más a las respuestas globales de la migración que las exigencias de las estructuras políticas y de poder de los países.

El G-20 se perfila como una posibilidad de modernizar las instituciones internacionales, pues ha mostrado ser más incluyente, así como la disposición positiva hacia el multilateralismo que han mostrado algunos países en los últimos años como alternativa para enfrentar los retos globales. Es necesario considerar la participación de países como Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica, que forman parte del diálogo sobre migración. También será pertinente explorar ventanas de oportunidad a través de las cuales se pueden lograr mejores formas de gobernanza global.

Otro reto que enfrenta la migración contemporánea es el conflicto entre el marco legal y su implementación, pues existen vacíos importantes. Por ejemplo, existe una convención sobre refugiados y una agencia encargada de su operación, pero no hay un régimen similar para migrantes; los tratados y protocolos internacionales creados para asegurar los derechos humanos para todos están muy lejos de ser reforzados a nivel universal, en particular respecto a los no nacionales. En un sentido ideal, un marco legal de gobernanza global que beneficiara a todos permitiría lo siguiente:

- a) a los Estados, compartir con otros países los retos asociados con la migración de manera más eficaz y por lo tanto mejorar su eficacia en acciones internas;
- b) a los ciudadanos de esos Estados, estar más seguros y confiados de la habilidad de su gobierno para mejorar las presiones migratorias, ya que formarían parte de un marco internacional; y
- c) a los migrantes, contar con un compromiso mundial para armonizar su enfoque, lo cual proveería un sistema que sería más transparente y justo en relación con sus necesidades.

Para resumir, partimos de la insistencia en que la migración no puede seguir siendo vista como un negocio. Es una de las mayores emergencias humanas de la actualidad. Los esfuerzos globales hasta ahora alcanzados carecen de un liderazgo firme y una visión compartida. Las dos principales agencias internacionales relacionadas con la migración internacional no están integradas a un proyecto de gobernanza global. La OIM opera bajo proyectos; el ACNUR está en los límites externos de la migración, pues su tarea es con refugiados; la Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos no es operativa en muchos países del mundo y la Cruz Roja es de índole humanitaria, por lo que en realidad no hay una organización que tome el liderazgo necesario para instrumentar las acciones requeridas.

Algunos países se preguntan si el tema de migración global en la agenda de Naciones Unidas ha sido tomado con la debida seriedad, ya sea porque se ha dado prioridad a otros temas o porque ha faltado voluntad política, a pesar del incremento en el número de oficinas de la OIM en un mayor número de países que indican un creciente interés de los países en el asunto.

Por ahora, es en las diversas emisiones del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo en donde se llevan a cabo las consultas sobre el tema entre los países interesados (alrededor de 180 en 2010), y es el Grupo Internacional sobre Migración en el que, a través de sus agencias, los países se involucran de manera directa en la implementación y los manejos cotidianos de una variedad

de políticas migratorias transnacionales. Ambas agencias –la primera como proceso dirigido por Naciones Unidas y la segunda como proceso dirigido por sus miembros– son necesarias para construir una gobernanza global en la materia. Un tercer elemento son los propios países, cuyo involucramiento debe ser mayor, ya que hoy día casi todos han sido impactados por la migración.

Los líderes de los países involucrados necesitan ser capaces de dirigir y coordinar a las diversas secretarías responsables en asuntos que han sido afectados o que afectan la migración, así como a sus delegaciones que impulsan a Naciones Unidas y otros mecanismos multilaterales relacionados con programas y políticas migratorias. Se requiere también que los países actúen más allá de sus fronteras nacionales y den cuenta de las acciones relacionadas con los retos de la migración en encuentros regionales e internacionales.

Para que la gobernanza global de la migración sea efectiva, también requeriría de procesos de toma de decisiones incluyentes; es decir, involucrarse con las organizaciones de la sociedad civil y otros actores sociales, la iniciativa privada y los propios migrantes, ya que una coordinación más efectiva entre los sectores público y privado aseguraría mejores iniciativas y argumentos más convincentes hacia la opinión pública.

Finalmente, como fenómeno global, el tema migratorio requiere ser manejado en conjunto con otros temas, como seguridad (interna y pública), cohesión social, desarrollo sustentable, educación, pobreza y medio ambiente, retos que enfrentan los gobiernos de todo el mundo.

Bibliografía

1. Reporte de la International Catholic Migration Commission (ICMC), *Connecting the Dots. Phase 1*, octubre-diciembre 2009, disponible en www.icmc.net.