

Seguridad internacional y grandes desplazamientos en el siglo XXI

El caso del Pacto Mundial para la Migración



*Alfredo López Rita**

El dramático cuadro de la migración internacional a principios del siglo XXI

El 17 de julio de 2015, algunos medios internacionales difundieron una escena en la que la canciller alemana Angela Merkel, durante un breve diálogo televisivo con una adolescente palestina, le explica en vivo que su residencia en Alemania dependerá de la decisión del gobierno sobre su estatus y el de su familia. La joven expresa sus aspiraciones de estudiar y prosperar, en un perfecto alemán, señalando la dificultad de ver cómo otros disfrutaban de la vida mientras ella no. Merkel, ubicada en un espacio de 360 grados, responde: “la política es dura. Hay muchas personas buenas como tú que desean vivir en Alemania, pero no podemos recibirlos a todos”. Al dirigirse a la muchacha, advierte que al término de su permiso de residencia podrían verse obligados a abandonar el país. La conversación culmina con la adolescente rompiendo en llanto, mientras Merkel se aproxima para consolarla (*BBC*, 2015).

En un contexto previo, en octubre de 2010, durante un acto con las juventudes de la Unión Demócrata Cristiana, Merkel sostuvo que el proyecto multicultural alemán iniciado en los años sesenta había fracasado (*El Mundo*, 2010). Señaló que las poblaciones árabes no se integran plenamente y que muchos no aprenden alemán, reflejando un sentimiento común en la opinión pública que

* Mg. en Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina. Expresidente de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) y ex Director General de Inmigración de la Dirección Nacional de Migraciones (2019-2023).

percibe a los musulmanes como “desagradables”. Berlín se consolidaba como la segunda ciudad del mundo con mayor población turca, después de Estambul. Estas tensiones se enmarcan en un contexto europeo marcado por conflictos culturales y terroristas, como las reacciones por las caricaturas del profeta Muhammad en Dinamarca (2005) y los atentados en Madrid (2004), París (2015) y Londres (2017), que impactaron en la percepción de la migración y la integración en el continente.

Los años posteriores a la crisis crediticia e hipotecaria que estalló en Estados Unidos en 2008 vieron su propagación por Europa, afectando especialmente a España, Portugal y Grecia. Miles de europeos del Este comenzaron a desplazarse hacia los países más desarrollados en busca de mejores oportunidades. Estados como Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y República Checa, que se habían incorporado a la Unión Europea en 2004, participaron en estos movimientos de manera ordenada y previsible, beneficiándose de la movilidad garantizada por el Espacio Schengen.

Simultáneamente, la crisis y la inestabilidad llegaron a los países árabes del Magreb y del norte de África, provocando movilizaciones que se extendieron desde Argelia hasta Egipto, donde terminaron con el gobierno de Hosni Mubarak. Situaciones similares se dieron en Túnez bajo Ben Alí, Yemen con Alí Abdullah Saleh y Libia bajo Muamar Gadafi, cuyo derrocamiento y muerte fueron transmitidos en medios internacionales (*Ammistía Internacional*, 2016). Estos regímenes, pese a ser incómodos para Europa, cumplían un papel clave en la contención de los flujos migratorios procedentes de África central y subsahariana.

Con la implosión de estas barreras y la anarquía que perdura en gran parte de la región, especialmente en Libia, la crisis migratoria adquirió dimensiones dramáticas. Bengasi se convirtió en un puerto central de redes de traficantes que, a menudo mediante violencia, embarcan migrantes en pateras sobrecargadas bajo la falsa promesa de un cruce seguro del Mediterráneo, transformando al *Mare Nostrum* en un cementerio subacuático.

Este panorama se agudizó con el inicio del conflicto armado en la República Árabe Siria en 2011, un drama que, a la fecha, ha desplazado a más de 6,7 millones de personas de esa nacionalidad por todo el mundo (ACNUR, 2021). Estos movimientos se sumaron a los desplazamientos crónicos de Irak y Afganistán, tensionando la situación en países como Turquía, Grecia y Líbano, que se convirtieron en nuevos Estados “tapón”. En ese contexto, el presidente Erdogan negoció mejores condiciones de residencia para los turcos en Europa y la eliminación del visado exigido por la Unión Europea, comprometiéndose, además, a contener el flujo de millones de personas con destino final en el viejo continente.

Estas particularidades geográficas permitieron al recién asumido primer ministro Alexis Tsipras, entonces líder de la izquierda radical griega, moderar las exigencias de la troika europea –formada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Central Europeo y la Comisión Europea– que con campos de refugiados en el país y las islas del Egeo saturados, amenazaba a la burocracia de Bruselas con permitir que esos miles de migrantes y personas necesitadas de protección internacio-

nal continuaran su trayecto hacia sus destinos finales, normalmente Alemania, Francia y los países escandinavos (*El País*, 2019).

Un fenómeno similar ocurrió años después durante la renegociación del TMEC, que sustituyó al TLCAN, cuando el presidente Donald Trump, en su primera administración, amenazó a su homólogo Andrés Manuel López Obrador con aumentar los aranceles a las exportaciones mexicanas si no se controlaba la migración centroamericana hacia Estados Unidos.

En 2011, David Cameron expresó su preocupación en la prestigiosa Conferencia Internacional de Seguridad de Múnich (*El País*, 2011), un foro anual que desde los sesenta reúne a altos mandos militares, diplomáticos, ministros, jefes de Estado, miembros de la ONU, la OTAN, la Unión Europea y, más recientemente, representantes de potencias como India, China, Rusia (hasta que fue vetada luego de la operación militar especial en Ucrania) y Japón. En ese marco, Cameron manifestó su temor por los grandes desplazamientos de migrantes hacia Europa. Cinco años después, en 2016, deberá abandonar el cargo tras la derrota en el referéndum que buscaba ratificar la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea, una derrota vinculada, entre otras causas, a la percepción del pueblo británico sobre las consecuencias de las políticas migratorias aplicadas durante esos años.

En un contexto paralelo, en julio de 2013, el papa Francisco, recién ungido vicario de Cristo, realizó su primer viaje apostólico a la isla italiana de Lampedusa, donde más de 350 migrantes procedentes de Eritrea, Somalia y Ghana habían naufragado en el cruce del Mediterráneo. En su homilía, exhortó a los países europeos a replantear sus políticas migratorias y mejorar la atención a los recién llegados. A lo largo de su pontificado, Francisco ha abordado estos temas en dos de sus tres encíclicas –*Laudato si* y *Fratelli Tutti*– dedicando buena parte de su apostolado a sensibilizar sobre la urgencia de responder al desplazamiento forzado masivo y definiendo incluso la categoría analítica de la “sociedad del descarte”.

Existe un momento de quiebre en este caótico período histórico, particularmente relevante para el estudio y la gestión de las migraciones internacionales, en el que se revela un denominador común: la crisis migratoria, motivada por múltiples factores, comienza a exponer no solo las dificultades humanitarias, sino también los principios fundamentales que ordenan la civilización occidental. A partir de ese punto, el frenesí de millones de personas abandonando sus países de origen, las decisiones de los líderes políticos y las estrategias de los gobiernos y partidos empiezan a ser observados con mayor atención; ya no basta mirar hacia otro lado. La crisis deja de ser exclusivamente migratoria o humanitaria y pone en evidencia el cuestionamiento de los valores e instituciones occidentales.

El 29 de septiembre de 2015, los diarios de todo el mundo amanecieron con una fotografía que concentró la mirada de los lectores y generó una conmoción global sin precedentes. La imagen, tomada por la fotoperiodista Nilüfer Demir, recordaba, en su impacto visual y simbólico, la icónica fotografía de 1972 de Nick Ut a Phan Thi Kim Phúc. La difusión masiva de esta imagen por medios audiovisuales convirtió en palpable para millones lo que hasta entonces era un conocimiento abstracto: el drama de la migración forzada (*ABC*, 2016).

El niño Aylan Kurdi, de tres años, yacía sin vida, boca abajo, con los brazos extendidos pegados al cuerpo en la costa de una playa turca, tras el naufragio del bote en que viajaba con su padre, su madre y su hermano rumbo a Grecia. Si bien el caso de Aylan se hizo emblemático, su familia también murió en la tragedia, siendo el padre el único sobreviviente. Esta imagen estremeció al mundo y se convirtió en el símbolo de la crisis migratoria, mostrando con crudeza la magnitud del sufrimiento de millones de personas que huyen de la guerra y la persecución.

Será la canciller Angela Merkel quien, en un giro de 180 grados, dos meses después de decir a aquella joven palestina que no podría permanecer en Alemania, quien asumirá el liderazgo europeo para dar respuesta a la crisis migratoria. Entre 2015 y 2019, más de un millón y medio de personas solicitaron asilo en Alemania, transformando el enfoque del país hacia migrantes y refugiados. Frente a este desafío, Merkel declaró ante un mitin de la Unión Demócrata Cristiana: “¡podemos hacerlo!” (EM, 2015). La migración dejó de ser un tema marginal y ascendió al nivel de “alta política”, una agenda que mantuvo vigencia hasta el inicio de la segunda administración de Donald Trump.

En abril de 2016, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, advertía en su informe a la Asamblea General, “En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes” (ONUAGNU, A/70/592016a), sobre la urgencia de la situación. Para entonces, ya se estaban discutiendo mecanismos de cooperación, reparto de responsabilidades y un enfoque más humanitario y coordinado. La trágica muerte de Aylan Kurdi aceleró los tiempos.

Una crisis orgánica. Política, ideas e instituciones sin capacidad de respuesta

En los últimos años, la migración ha adquirido una centralidad inédita en las agendas nacionales e internacionales. Se trata de un fenómeno que ha alterado profundamente los patrones de movilidad poblacional que, según la época, los Estados lograban gestionar –con mayor o menor éxito–, ya fuera aprovechando sus beneficios o mitigando sus efectos negativos. En el siglo XXI, la actual fase de la globalización –hoy en crisis– ha acelerado de forma vertiginosa la circulación de personas y las comunicaciones, superando la capacidad de adaptación de muchos actores políticos. La última década es elocuente: la dificultad para gestionar estos procesos ha derivado, en ocasiones, en consecuencias comparables a las de grandes crisis del siglo XX.

Ya no alcanza con entender la migración como una anomalía asociada a fallas estructurales de los países de origen. La “nueva normalidad” es la de grandes poblaciones en movimiento, impulsadas no solo por la falta de oportunidades, sino también por conflictos armados o políticos que, aun cuando cesan, plantean desafíos en el retorno y la reintegración. A ello se suman el impacto en los efectos del cambio climático y la desertificación, que reconfiguran territorios enteros, así como contextos de anarquía que favorecen la expansión del crimen organizado. El tráfico y la trata de personas se han convertido en negocios multimillonarios que explotan a hombres, mujeres, niños y niñas,

vulnerando derechos fundamentales y forzándolos a huir no ya en busca de mejores condiciones de vida, sino, muchas veces, para sobrevivir.

En 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la “Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes” (A/RES/71/1AGNU, 2016b), en respuesta a la compleja realidad ya mencionada. El documento expresa la voluntad política de salvar vidas, proteger derechos y compartir responsabilidades a escala global. En él, los Estados se comprometieron a garantizar los derechos humanos de todos los refugiados y migrantes, sin distinción de estatus; asegurar la escolarización de niños en pocos meses tras su llegada; prevenir la violencia sexual y apoyar a los países que reciben grandes flujos, entre otras iniciativas.

Más allá de la relevancia de adoptar un acuerdo de este tipo en la Asamblea General de la ONU, la naturaleza transnacional de las migraciones actuales exige el compromiso no solo de este organismo, sino también de actores no estatales con responsabilidades compartidas, aunque diferenciadas. En este marco, el documento exhorta a las delegaciones reunidas en Nueva York a iniciar negociaciones hacia una conferencia internacional y la adopción, en 2018, de un Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Este paso resulta trascendental: supone incorporar la migración a un esquema de principios, enfoques comunes y una diplomacia específica, como ocurre con otras agendas centrales de las relaciones internacionales.

El camino a Marrakech

El 10 y 11 de diciembre de 2018, en el marco del 70º aniversario del Día Internacional de los Derechos Humanos, jefes de Estado y altos representantes se reunieron en Marrakech para adoptar el mecanismo mencionado. Una semana más tarde, la Asamblea General de la ONU lo aprobó con 152 votos a favor, 5 en contra y 12 abstenciones. Se opusieron República Checa, Estados Unidos, Israel, Polonia y Hungría; se abstuvieron Singapur, Suiza (copresidente del proceso preparatorio), Letonia, Liechtenstein, Bulgaria, Rumania, Australia, Austria, Chile, Italia, Argelia y Libia; mientras que República Dominicana y Eslovaquia no asistieron al pleno.

Tal vez como resultado de los cambios experimentados desde los años noventa –especialmente en las comunicaciones y en la circulación de bienes, servicios e ideas–, inicialmente celebrados por su potencial integrador, comienza a percibirse un “lado B” de la globalización manifiesta en respuestas que no son desconocidas. Remiten a formas ya observadas en el siglo XX, donde sectores de la sociedad responden ante la sensación de desborde propia de una transición que introduce nuevos actores y prácticas, alterando la vida cotidiana. En este sentido, el sociólogo Manuel Castells (2017) lo explica en los siguientes términos:

El temor a la globalización incita a buscar refugio en la Nación. El miedo al terrorismo predispone a invocar la protección del Estado. La multiculturalidad y la inmigración, dimensiones esenciales de la

globalización, inducen el llamamiento a la comunidad identitaria. En ese contexto, la desconfianza en los partidos y en las instituciones, contruidos en torno a los valores e intereses de otra época, deriva en la búsqueda de nuevos actores políticos y en quiénes poder creer. Son, en todas las sociedades, los actores sociales más vulnerables quienes reaccionan, movidos por el miedo, la más potente de las emociones, y se movilizan en torno a quienes dicen lo que el discurso de las élites no le permiten decir.

En dicho proceso, se manifestaron una serie de tensiones que atravesaron no sólo las consecuencias y los desafíos de la globalización sino también de la política, las relaciones internacionales y los múltiples actores que intervienen en ella. Y si bien varios países objetaron la iniciativa por entender que lejos de mitigar o neutralizar el impacto de los desplazamientos lo que se hacía con este instrumento era promoverlos, otros sostuvieron que, precisamente, los principios de “seguridad”, “orden” y “regularidad” contenidos en el título del acuerdo, son en realidad los pilares de un modelo de seguridad común, que es lo que permite compatibilizar el Pacto con los enfoques de seguridad internacional. De hecho, para Domenech (2013: 2):

Una variedad importante de estas iniciativas, encuentran su sustento ideológico en la perspectiva de la llamada gobernabilidad migratoria, adoptada y resignificada según las particularidades de cada contexto político nacional. En este sentido [...] no es posible entenderla cabalmente sin considerar los efectos que ha tenido y tiene la regionalización de la política migratoria como parte de un proceso global de transnacionalización de la política de migraciones internacionales, impulsado por agencias multilaterales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y diversas instituciones de Naciones Unidas, cuyo resultado más notorio es la conformación de un régimen global de control migratorio.

Un punto de vista a propósito de las tensiones que un acuerdo de este tipo genera se observa en Kacowicz y Mitrani (2016: 384-385). Según estos autores la discusión sobre la “política global” se orienta a explicar y entender cómo y por qué procesos y dimensiones diferentes de globalización desafían y afectan formas políticas convencionales, a saber, los Estados-nación como unidades políticas, así como el sistema internacional como una estructura en sí misma. Con frecuencia apunta a dos dimensiones dinámicas que desafían las distinciones tradicionales entre lo interno y lo internacional y entre lo territorial y lo no territorial. Primero, los procesos contemporáneos de globalización crean redes de poder superpuestas que atraviesan fronteras territoriales, lo que se denomina “formas policéntricas de gobernanza” o “redes de gobernanza”. Como tales, aumentan la presión sobre el modelo westfaliano de orden mundial basado en la norma de la soberanía y el territorio del Estado-nación. Segundo, ya no puede suponerse que el *locus* del poder político efectivo resida sencillamente en las manos de gobiernos nacionales soberanos, de manera que haya una traslación cada vez más evidente del poder de los Estados hacia otros actores no estatales. Con todo, “la política global” tiende a ignorar los efectos importantes que ejerce la globalización sobre las prácticas e instituciones convencionales de las relaciones internacionales, lo que a menudo genera reacciones de los Estados.

Características del instrumento y sus factores

El Pacto Mundial se organiza en veintitrés objetivos, cada uno con compromisos y acciones concretas. Abarca una agenda amplia que cruza los desafíos de la movilidad humana con otros problemas globales y, en la práctica, implica la adhesión a marcos multilaterales conexos. Un caso claro es el Objetivo 2 (“minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a migrar”), que explicita su interdependencia con otros regímenes: impulsa la implementación de la Agenda 2030 y sus ODS, la Agenda de Acción de Addis Abeba, el Acuerdo de París y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, hoy todos estos instrumentos bajo estricta revisión por gobiernos y opinión pública.

En este sentido, el institucionalismo neoliberal de Keohane y Nye (1977), sobre el cual la Escuela de Copenhague se detiene, denomina regímenes de seguridad a un tipo particular de instituciones que se ordenan conforme a los objetivos descritos párrafos arriba, que lo que buscan es inducir comportamientos predecibles en el proceso que estructura las relaciones internacionales entre los Estados y demás actores no estatales internacionales, ordenando sus respectivos desenvolvimientos dentro de principios (entendidos como creencias de hecho), reglas y normas (estas como estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones) de consenso unánime. El énfasis debe ser puesto en la idea de comportamientos predecibles. Generar condiciones de previsibilidad para esta corriente resulta fundamental, ya que este tipo de modelos requieren de pautas de comportamientos estructurados sobre intereses comunes que permitan mantener relaciones estables y pacíficas entre ellos.

Una de las novedades más significativas que presenta la Declaración es que, por primera vez, un documento de una tal jerarquía plantea los desafíos comunes de lo que denomina “grandes desplazamientos”. A esta categorización se la puede comparar con lo que habitualmente se conoce en la jerga especializada como “movimientos mixtos”, entendiendo por estos flujos de personas integrados indiscriminadamente por migrantes y refugiados. Estos dos grupos históricamente han sido objeto de marcos jurídicos separados, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo facultativo de 1967 en el caso de las personas obligadas a abandonar su país de nacionalidad o residencia habitual, motivadas por un temor fundado de persecución que ponga en peligro su vida, su seguridad o su libertad, dejando librado a las legislaciones nacionales el tratamiento a dispensar a las personas migrantes. A esto último se refiere en su informe “En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes” (A/70/59AGNU, 2016a) el entonces Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-moon, en un trabajo innovador con el que actualiza algunas nociones del problema de la movilidad humana y con el que busca presentar el estado de situación, alzando inusualmente la voz en el contexto dramático de los gravísimos episodios que ya hemos descrito. Es innovador porque es aquí donde se empieza a observar un especial énfasis en la importancia de abordar la crisis migratoria de manera cooperativa. No porque en las agencias internacionales esta idea no estuviera presente desde antes, sino porque pareciera que, finalmente, los Estados comienzan a reconocer por lo bajo que profundizando ese sendero se pueden encontrar mejores respuestas a los temas de preocupación.

La noción, entonces, de “grandes desplazamientos” mencionada en el documento, refleja una serie de consideraciones, entre ellas el número de personas que llegan a un determinado lugar de tránsito o destino; el contexto económico, social y demográfico en que tales desplazamientos se efectúan; las capacidades de respuesta de los Estados receptores; y las repercusiones que implican desplazamientos repentinos o prolongados, entre otras variables. El término no abarca, por ejemplo, las corrientes habituales de un país a otro, que responden, frecuentemente, a factores totalmente diferentes más bien de tipo estructural, incluso con prolongaciones sostenidas históricamente, como puede ser, al solo efecto de citar un ejemplo que trafique la idea, la migración paraguaya con destino a la Argentina.

El problema de dar por hecho las capacidades de agencia estatal

En esa inteligencia en la que no sólo la capacidad de agencia de organizaciones no estatales está llamada a cumplir un rol relevante para el éxito del Pacto Mundial, es que debe tenerse en cuenta el hecho de que las capacidades estatales de la gran mayoría de los países involucrados en los desafíos que impone el buen gobierno de la movilidad humana distan de estar a la altura de los acontecimientos (Woodward, 2017). Por caso, según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2021), más del 40% de los migrantes de todo el mundo en 2020 (115 millones de personas) habían nacido en Asia, principalmente en India, China, Bangladesh, Pakistán, Filipinas y Afganistán, donde es razonable preguntarse respecto de los recursos y enfoques que esos Estados están en condiciones de destinar a los fines de una eficiente gobernanza de las migraciones internacionales. Para ello, se hace un llamado al sector privado, a la sociedad civil, incluyendo en ella a las organizaciones de migrantes y refugiados, a que participen en aquellas alianzas que se formen para cumplir con los compromisos en los que, expresamente, al asumirlos, los Estados manifiestan tener en cuenta las distintas realidades, capacidades y niveles de desarrollo nacionales, reconociendo especialmente las políticas y prioridades de cada uno de los países signatarios. También se les reconoce la potencialidad agente en la promoción del bienestar de los migrantes y de los desafíos que se presentan para su efectiva integración en las sociedades de tránsito y destino, especialmente en aquellos casos en que estos se encuentran en condiciones de extrema vulnerabilidad.

Aquí debe hacerse un pequeño paréntesis para considerar el crecimiento que en los últimos años ha tenido lo que algunos han denominado la industria migratoria, o el negocio migratorio (Rodier, 2015; Mármora, 2010; Nyberg Sørensen y Gammeltoft-Hansen, 2013), ligado tanto a promover y facilitar el proceso migratorio como a controlar la migración. Ha habido una sustancial privatización de la gestión estatal de las migraciones. Las compañías de seguridad privada y las líneas aéreas se han convertido en actores clave en la externalización de los controles fronterizos y el chequeo de los documentos de viaje. La industria migratoria existe y se desarrolla en estrecha relación con la ampliación de los controles, las políticas migratorias legales y los procedimientos de la regularidad migratoria, lo que permite pensar en el marco de una migración segura, ordenada y regular están llamada a coadyuvar en relación permanente con este dispositivo.

Se observa también no sólo un creciente rol de las organizaciones no gubernamentales, denominadas de manera un tanto exagerada “la sociedad civil”, que reciben contratos de gobiernos (o de la cooperación internacional), del mismo modo que los actores comerciales, para brindar apoyo en la administración y difusión de diversos programas que van desde asegurar alojamiento para solicitantes de asilo hasta combatir la trata de personas. Algo de esto podría, por su parte, vincularse con lo que algunos autores (Adler, 1997) han denominado la constitución de comunidades de seguridad a través de un proceso de formación de abajo hacia arriba, en los que los ciudadanos comparten sus valores y sus destinos, lo que dio lugar a la aparición y formulación de agendas de seguridad de ONGs, de los movimientos sociales y de actores de la sociedad civil. En este caso los seres humanos son el referente último de toda política de seguridad y los Estados deben ser los proveedores confiables de esa seguridad. Esta perspectiva concibe a hombres, mujeres, comunidades, que a partir de trayectorias y experiencias específicas no se encuentran seguros frente al actual orden mundial que, lejos de brindar protección, resulta la causa de las actuales condiciones de inseguridad que estos colectivos enfrentan. Son los Estados los creadores de este estado de cosas, lejos de su rol de proveedores confiables de seguridad. Desde esta perspectiva, la seguridad individual se encuentra íntimamente vinculada a la seguridad global. La seguridad individual se logrará cuando los individuos logren su emancipación de los Estados. Son ellos y estas pequeñas comunidades las que establecen cuáles son los problemas de seguridad y cuáles deben ser atacados como tales.

La constitución de estas redes de agencia, pueden abordarse en el marco de la teoría de los regímenes, que es tal vez una de las áreas que, dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, ha experimentado en los últimos años un mayor desarrollo teórico (Anaya Muñoz, 2013 y 2017; Alter y Meunier, 2019; Zamudio González, 2013) y que se corresponde, a su vez, con el impulso adquirido al momento de su surgimiento.

Enfoques de seguridad internacional y su uso para la gobernanza migratoria. Las primeras negociaciones

Uno de los rasgos distintivos de la primera década de la post Guerra Fría fue la proliferación de amenazas a la seguridad, caracterizadas por ser de naturaleza intraestatal. Y otras de las tendencias fue la aparición de nuevos actores de características no estatales, muchos de ellos con la fuerza de causar daños directos a los Estados, por ejemplo, el terrorismo, o con capacidad de generar inestabilidad social, por ejemplo, las migraciones masivas (Huntington, 2015). La aparición de estas nuevas “amenazas” –que pueden a su vez ser culturales, étnicas, religiosas–, implicará la necesidad de la ampliación del concepto de seguridad; por un lado, como estado de cosas y, por otro, como acción para mitigarlas o neutralizarlas. Es a este respecto que el estudio de la seguridad ha sido primordial en Occidente, tanto por ser esta región del mundo prolífica en, la promoción y defensa de supuestos valores universales –los derechos humanos, la democracia, la libertad, etc.–, como por haber construido un modelo de vida en sociedad con altos niveles de confort sólo garantizable bajo un cierto orden internacional que hoy muestra con claridad sus límites.

Los nuevos enfoques de la seguridad internacional provocan una agenda dinámica y, en ciertos aspectos, diferente de la visión estadocéntrica, revelando una jerarquía distinta de aquellas que tienen las perspectivas que hacen foco en las unidades estatales. Esto es lo que permite introducir dentro de estas categorías nuevos fenómenos que tienen características heterogéneas, tales como las migraciones, el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado en general, los desastres ambientales, habilitando así una reconfiguración de las escuelas que estudian la seguridad internacional. Esta reconfiguración es analizada, por ejemplo, desde nociones como la de interdependencia compleja que ya se ha tratado.

Con el objeto de dar cumplimiento a esos acuerdos, el 6 de abril de 2017, en sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se aprobó la Resolución 71/280, que estableció las “Modalidades para las negociaciones intergubernamentales del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular” (A/RES/71/280, AGNU, 2017a). En dicha Resolución la Asamblea recuerda que el Pacto al que se debe arribar establece una serie de principios, compromisos y entendimientos entre los Estados Miembros sobre la migración internacional en todas sus dimensiones, que lo hará una contribución importante a la gobernanza mundial, mejorando la coordinación en lo que concierne a la migración internacional, ofreciendo un marco para la cooperación amplia respecto de los migrantes y la movilidad humana y abordando todos sus aspectos, como los humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos, entre otros. A tales fines, y coronando una trayectoria de décadas en esa temática, otorga a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) una importante función en lo concerniente a la asistencia de conocimientos técnicos y normativos a fin de facilitar el proceso que conduzca a la adopción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

En junio de ese mismo año, ya en la Sede de las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York, se trataron las contribuciones de los migrantes y las diásporas a todas las dimensiones del desarrollo sostenible, incluidas las remesas y las transferencias de las prestaciones ganadas. Luego, en mayo de 2017, la respuesta a los factores que impulsan la migración, incluidos los efectos adversos del cambio climático, los desastres naturales y las crisis creadas por el ser humano; el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y la prevención y resolución de conflictos también integraron el repertorio de temas tratados. Y en Viena, en la Oficina de las Naciones Unidas en esa ciudad, los temas vinculados al tráfico de migrantes, la trata de personas y las formas contemporáneas de esclavitud, en particular la identificación, protección y asistencia apropiada a los migrantes y víctimas de trata.

En el ínterin, “Conseguir que la migración funcione para todos”, fue el informe que el 12 de diciembre de 2017, el Secretario General de la ONU, Antonio Guterres, presentó en el marco de los procesos preparatorios analizados, en los que se le solicitó un aporte al borrador preliminar del Pacto y sus negociaciones intergubernamentales paralelas. Allí, Guterres sostuvo que la migración es una realidad mundial que va en aumento y plantó que los Estados Miembros, al momento de elaborar los criterios que debiera contener el instrumento, no deben perder de vista cuatro consideraciones, a su juicio, fundamentales: i) potenciar al máximo los beneficios de la migración en lugar de obsesionarse con reducir sus riesgos al mínimo; ii) fortalecer el Estado de derecho en todos los ámbitos; iii) los asuntos de seguridad; y en tal sentido recalca:

los Estados y el público tienen motivos legítimos para exigir seguridad en las fronteras y capacidad para determinar quién entra y permanece en su territorio, pero las políticas contraproducentes dirigidas a restringir la migración merman el poder de los Estados de atender estas prioridades y elevan la vulnerabilidad de los migrantes. Me preocupa que en años recientes esas políticas hayan pasado a ser algo habitual. Necesitamos un concepto de seguridad que fomente a la vez la seguridad de los Estados, el público y los migrantes (AGNU, 2017b, Res. A/72/643: 3).

Y iv) que la migración nunca debe ser un acto desesperado.

En virtud de estas cuatro consideraciones, los gobiernos deben actuar coordinadamente para proteger los derechos de los migrantes; ampliar las vías para una migración segura, ordenada y regular, sin que esto implique sacrificar la seguridad de las fronteras, la legislación interna y el interés de la sociedad, en lo que, en muchos casos, parecieran derechos difíciles de compatibilizar. Queda claro que cada Estado puede establecer las condiciones de acceso a su territorio nacional, así como el tratamiento dispensado a los migrantes una vez franqueadas las fronteras nacionales, ello obviamente con sujeción a las obligaciones internacionales. Pero lo que no puede ni podrá hacerse es imponerse unilateralmente sobre los factores económicos, demográficos, ambientales y de otro tipo que determinan la migración y seguirán determinándola, incluso de formas que, para el Secretario General, “todavía no podemos ver”.

Si bien a lo largo del documento se exployó sobre los diversos temas que, como se ha visto, el Pacto considera a fin de abordar la migración en todas sus formas, en el punto III, inciso C del informe, titulado “Arreglos de seguridad basada en la cooperación en aras de una migración bien gestionada”, el Secretario General recalca que

Al tiempo que destacamos los beneficios de la migración, hemos de reconocer que va íntimamente ligada a la preocupación legítima de los Estados por: a) el control del acceso a su territorio; y b) la reglamentación del comportamiento dentro de sus fronteras. Todas las categorías de viajeros aceptan la necesidad de someterse a controles fronterizos y regímenes de visado en relación con su identidad y el propósito de su viaje. Aunque, en su mayor parte, este procedimiento es una formalidad administrativa, parte de él exige una participación más directa de los cuerpos de seguridad del Estado. Entendida debidamente, la seguridad consta de tres dimensiones relacionadas entre sí: seguridad del Estado, seguridad pública y seguridad humana. En lo que hace a la migración las tres dimensiones son pertinentes (AGNU, 2017bA/72/643: 12).

De esto no debe interpretarse que puede resultar acertado tratar a la migración en sí como una amenaza, cosa que el mismo informe se esmera en negar. Más bien pareciera reordenar el debate en curso en torno a los desafíos que la discusión de fondo planteó respecto de cómo armonizar estos tres tipos posibles de la seguridad. Y agrega:

El pacto mundial deberá reforzar la cooperación internacional en los aspectos de la migración relativos a la seguridad, como los mecanismos compatibles de control de fronteras, entre ellos la estandarización de los documentos de identidad, la inteligencia compartidas y las políticas conexas. En segundo lugar, la seguridad mejorará gracias a políticas que fomenten la inclusión, el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho. El recurso a políticas represivas que corroboren las sospechas infundadas depositadas en los extranjeros, como el control policial selectivo en función de la raza, la religión o el origen étnico, no contribuyen en absoluto a promover el objetivo de una migración segura y ordenada. Más bien incrementa la vulnerabilidad de todos los migrantes y envenena a la opinión pública frente a los aspectos beneficiosos de la migración, con lo cual su gestión se vuelve innecesariamente difícil (AGNU, 2017bA/72/643: 13).

La aparición del informe del Secretario General promediando las negociaciones se detiene en temas particularmente sensibles para los gobiernos. Los temas de seguridad, luego de haberse agotado las discusiones en torno a los derechos de las personas migrantes y los enfoques de políticas sociales orientadas a este universo, gravitan con mayor claridad en el documento, definiendo mejor el aspecto que finalmente adoptará y que representan las mayores preocupaciones para los gobiernos. En definitiva, lo que se busca es, en palabras del Secretario General, “un nuevo enfoque en materia de migración”.

Teoría de los complejos de seguridad y su (desapercibida) influencia en el PM

La teoría de los complejos de seguridad, concepto sobre el cual se detiene Barry Buzan (1983), identifica dos momentos de aplicación. Uno que se concentra en el contexto de la Guerra Fría y de las relaciones entre los Estados, particularmente el vínculo entre las dos potencias hegemónicas, lo que concentró la atención sobre todo en los niveles regionales o subregionales sobre los que cada una tenía su respectiva influencia. Dentro de este marco, los complejos de seguridad son descritos como un grupo de Estados definidos por la proximidad geográfica, que comparten sus enfoques primarios sobre seguridad y cuyas preocupaciones en ese sentido se vinculan lo suficientemente como para que sus respectivas seguridades nacionales no puedan ser consideradas de manera realista si no se atiende la del otro. A partir de esta mirada, las amenazas se dimensionan como tales en tanto tengan impacto regional o subregional.

Un momento posterior de aplicación de la teoría de los complejos de seguridad implicó ampliar la seguridad más allá de la esfera político militar. Los principales cambios se van a dar con la sustitución de la categoría de Estado por el de unidades, y el de interés de seguridad por el de securitización. Se trata de una ampliación que lo que busca es incluir a los actores sociales, humanos, ambientales y económicos hasta entonces desplazados de la discusión. De tal forma, un complejo de seguridad estará conformado por un grupo de unidades cuyo proceso de securitización, des-securitización, o ambos, están tan interconectados que sus problemas de seguridad no pueden ser razonablemente analizados o resueltos de forma separada.

Es claro que los desafíos en materia de seguridad que ha generado la crisis migratoria han superado las capacidades de los Estados para hacerle frente, algo que la Escuela de Copenhague observa tempranamente y que explica el interés, así como la necesidad, de los gobiernos en avanzar en su sanción. Frente a una premisa que considera que la seguridad de cada Estado depende más de las políticas que llevan a cabo otros Estados cercanos geográficamente, de algún modo vinculados o solidarios entre sí, la posibilidad de influir en ellas condicionando o previendo el grado de autonomía de las capacidades individuales de respuestas de cada uno de estos, tenderán a asumir formas asociativas y cooperativas en materia de seguridad. Esto hará que incrementen los niveles de dependencia de la seguridad individual de la que cada Estado es parte, dentro de un complejo entramado de relaciones en las que se encuentran insertos.

La seguridad aquí prevista se corresponde con los desarrollos de Buzan (1983), Buzan, de Wilde y Wæver (1998) y Buzan y Hansen (2009), particularmente en lo que hace a la teoría de los complejos de seguridad y la reconocida teoría de la securitización que se ha convertido en uno de los enfoques más relevantes y prácticos para los estudios contemporáneos de seguridad internacional. Utilizando este marco de análisis, se puede avanzar en un ejercicio de extrapolación por analogía y afirmar que en tanto el proceso de securitización es un fenómeno intersubjetivo compuesto por cuatro elementos: i) al hablarse de un actor securitizado se puede identificar por tal a la migración internacional; ii) si este actor debe reunir las características de ser un asunto que se desplaza a nivel de amenaza existencial, es razonable, desde este punto de vista, asignar tal rango a los millones de migrantes en contexto de desplazamiento forzado en todo el mundo; a lo que puede agregársele mayores rasgos distintivos si se hace referencia a su condición étnica, de origen nacional, religiosa y social etc.; iii) se suma la necesidad de un objeto amenazado que requiere protección frente a la inminencia de ese riesgo (los Estados nacionales, las comunidades de destino de esta población desplazada o de recepción de la misma, incluso las tradiciones o los valores culturales que pueden correr riesgo frente al arribo de colectivos que portan sus propios consumos culturales); y finalmente iv) una audiencia cuyo consentimiento habilita al actor de seguridad a implementar medidas extraordinarias (los múltiples actores ya mencionados: las diásporas, las poblaciones locales, la sociedad civil, el mundo académico, el sector privado, los parlamentos y parlamentarios, los sindicatos, las instituciones nacionales de derechos humanos, los medios de comunicación, etc.). Todos estos elementos constitutivos y performativos de los denominados complejos de seguridad.

Consideraciones finales

Este trabajo se propuso responder en qué medida el “Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular” puede entenderse como un complejo de seguridad regional en los términos de la Escuela de Copenhague. A partir del análisis de bibliografía especializada y de documentos oficiales de Naciones Unidas, se concluye que el Pacto reúne los elementos constitutivos de dichos complejos y que, en el marco de la agenda de las migraciones internacionales, contribuye a enfrentar los desafíos de un fenómeno característico del siglo XXI: las poblaciones en movimiento.

El Global Compact es el acuerdo más completo adoptado hasta hoy sobre gobernanza de la migración internacional y el primero negociado para abordarla de manera integral. Funciona, además, como un mecanismo político orientador para alcanzar sus objetivos. Incluye a todos los migrantes y cubre todas las dimensiones del fenómeno –desde lo subnacional hasta lo global–, estableciendo un marco de cooperación en cada etapa del proceso migratorio. Promueve la participación de múltiples actores, entre ellos las diásporas, comunidades locales, sociedad civil, academia, sector privado, sindicatos, organismos de derechos humanos y medios de comunicación.

Entendido en estos términos, y dada la amplitud que la Escuela de Copenhague otorga al concepto de seguridad, un complejo de este tipo no remite a la represión ni a la criminalización de los migrantes como amenaza. Por el contrario, frente a un fenómeno transnacional, requiere dispositivos de coordinación, control, prevención y monitoreo que aporten estabilidad. Estos permiten identificar flujos, seguir el proceso migratorio –recepción, integración y eventual retorno y reintegración– y mejorar la disponibilidad de datos. Desde la Declaración de Nueva York (2016) se han fortalecido las estadísticas y la cooperación internacional en foros especializados sobre migración, trata, tráfico, refugio y apatridia. En este contexto, el Pacto se consolida progresivamente como una herramienta que busca responder a estas dinámicas con un enfoque humanista, sin desatender los intereses de los Estados. Comprenderlo así permite captar con mayor precisión el espíritu que lo orienta.

Referencias bibliográficas

- Adler, E. (1997). “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics”, *European Journal of International Relations*, 3(3), 319-363.
- Agamben, G. (2007). *Estado de excepción*. Buenos Aires: Adriano Hidalgo editora.
- Alter, K. y Meunier, S. (2009). “The Politics of International Regimen Complexity”. *Perspective on Politics* 7(1), pp. 13-24.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2021). “*Tendencias globales*”.
- Anaya Muñoz, A. (2013). “Los regímenes internacionales de derechos humanos en América Latina: un acercamiento desde las Relaciones Internacionales”. En Thomas Lagler; Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.). *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global* (pp. 229-241). México DF: Oxford University Press.
- Buzan, B. (1983). *People, States and Fear. The National Security Problem in International Relations*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Buzan, B.; Wilde, J. y Weaver, O. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Boulder CO, Lynne Rienner.
- Buzan, B. y Hansen, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge University Press.
- Castells, M. (2017). *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Madrid: Alianza Editorial.

- Domenech, E. (2013). “Las migraciones son como el agua: hacia la instauración de políticas de ‘control con rostros humano’”. *La gobernabilidad migratoria en Argentina*. *Polis* 35/2013.
- Domenech, E. (2018). Gobernabilidad migratoria: producción y circulación. *Revista Temas de Antropología y Migración* 10.
- Huntington, S. P. (2015). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Buenos Aires: Paidós.
- Kacowicz, A. y Mitrani, M. (2016). “¿Por qué no tenemos teorías coherentes de relaciones internacionales sobre la globalización?”. *Foro Internacional LVI*(2), abril-junio, pp. 378-408. El Colegio de México, A.C.
- Keohane, R. y Nye, J. (1997). *Power and Interdependence*. Boston: Little Brown.
- Mármora, L. (2010). “Modelos de Gobernabilidad Migratoria”. *Revista Interdisciplinar a Mobilidade Humana* 18(35).
- Nyberg Sørensen, N. y Gammeltoft-Hansen, T. (2013). “La comercialización de la migración internacional y los múltiples actores en la industria migratoria”. *E-dhc* 2, pp. 6-23.
- Ortega Ramirez, A. y Morales Gámez, L. (2021). “(In)seguridad, derechos y migración. La Guardia Nacional en operativos migratorios en México”. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla. México. Nuevas Época* 15(47), 157-182. México.
- Rodier, C. (2015). “El negocio de la desesperación. ¿Qué oculta la tragedia de los refugiados?”. *Capital Intelectual (Le Monde Diplomatique)*.
- Santi, S. (2020). “¿Qué es la ‘migración ordenada’? Hacia el multilateralismo asimétrico como motor de las políticas de control migratorio global”. *Colombia Internacional* 104, 3-32.
- Woodward, S. L. (2017). “The ideology of failed states. Why intervention fails”. *City University of New York, Graduate Center*. Cambridge University Press.
- Zamudio González, L. (2013). “Organizaciones internacionales gubernamentales”. En T. Lagler; A. Santa Cruz y L. Zamudio (eds.). *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global* en Thommas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio.

Documentos Sistema de Naciones Unidas

- Asamblea General de las Naciones Unidas (21 de abril de 2016a) “En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes: Informe del Secretario General”, *A/70/59*. Recuperado de <https://undocs.org/es/A/70/59>.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (19 de septiembre de 2016b) “Declaración de Nueva York para los refugiados y migrantes”, *A/RES/71/1*. Recuperado de undocs.org/A/RES/71/1.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (6 de abril de 2017a). “Modalidades para las negociaciones intergubernamentales del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular”, *A/RES/71/280*. Recuperado de undocs.org/A/RES/71/280.

Asamblea General de las Naciones Unidas (12 de diciembre de 2017b). “Conseguir que la migración funcione para todos: Informe del Secretario General”, *A/72/643*. Recuperado de <https://undocs.org/es/A/72/643>.

Asamblea General de las Naciones Unidas (24 de diciembre de 2017c). “Modalidades para la Conferencia Intergubernamental encargada de probar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular”. *A/RES/72/244*. Recuperado de undocs.org/A/RES/72/244.

Asamblea General de las Naciones Unidas (11 de enero de 2019). “Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular”. *A/RES/73/195*. Recuperado de undocs.org/A/RES/73/195.

Asamblea General de las Naciones Unidas (27 de diciembre de 2021). “Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Informe del Secretaria General”, *A/76/642*.

Asamblea General de las Naciones Unidas (14 de junio de 2022). “Declaración sobre los Progresos del Foro de Examen de la Migración Internacional”, *A/RES/76/266*.

Medios digitales

ABC (5 de septiembre de 2016). “La historia de Aylan Kurdi y de su familia un año después de la tragedia”.

Amnistía Internacional (14 de marzo de 2016). “La primavera árabe, 5 años después”.

BBC (17 de julio de 2015). “La respuesta de Angela Merkel que hizo llorar a una niña palestina”.

El Mundo (17 de octubre de 2010). Merkel: “El intento de crear una sociedad multicultural ha fracasado por completo”.

El Mundo (14 de diciembre de 2015). “Merkel reafirma su política de refugiados ante el congreso de la CDU”.

El País (20 de enero de 2019). “Alexis Tsipras el líder rehabilitado”.