
La OIM y ACNUR y su papel en el proyecto político de gobernanza global en materia de migración y refugio

Recibido: 16 junio 2022 Aceptado: 28 julio 2022

Tomás Milton Muñoz Bravo¹

RESUMEN

Luego de la aprobación en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de dos pactos en 2018 para avanzar en el objetivo de alcanzar una gobernanza global en materia de migración y refugio, es pertinente hacer una revisión crítica del papel en dicho proyecto político de las dos instituciones de mayor peso dedicadas a atender la movilidad humana en el mundo -la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)-, sobre todo debido a que directrices y modelos emanados de las dos instituciones en poco más de dos décadas han sido usados por algunos Estados y organizaciones internacionales regionales al momento de fortalecer sus propias lógicas de seguridad y control frente a los flujos migratorios.

Palabras Clave: Gobernanza, OIM, ACNUR, pactos mundiales

Abstract

After the approval in the United Nations (UN) of two pacts in 2018 to advance the goal of achieving global governance in migration and refugee matters, it is pertinent to review the role in the political project of the two most important institutions dedicated to human mobility in the world -the International Organization for Migration (IOM) and the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)-, above all because the guidelines and models emanating from the two institutions in little more than two decades have been used by some States and regional international organizations in order to strengthening their own logics of security and control to manage migratory flows.

Key words: Governance, IOM, UNHCR, global compacts.

¹ Profesor-investigador de tiempo completo en el Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, nacionalidad: mexicana, ORCID: 0000-0002-3365-0902, email: tomasmilton@politicas.unam.mx

Atender las aristas relacionadas con la movilidad humana, voluntaria o forzada, se ha convertido en una prioridad en la agenda internacional, por lo que desde la década de 1990 se ha trabajado desde la ONU en un modelo político denominado gobernanza global en el que la OIM y ACNUR, ahora en sintonía con dos pactos mundiales sobre migración y refugio, desempeñan papeles fundamentales en la meta de garantizar que los procesos migratorios sean “ordenados y seguros”, con la participación de actores estatales y no estatales.

Este proyecto de gobernanza se ha planteado como la gran solución a los retos que significan la migración indocumentada y el desplazamiento forzado devenido por persecuciones por motivos políticos, de raza, religión, nacionalidad o pertenencia a determinado grupo social, sin embargo, en su confección se le ha dado mucho peso a la seguridad nacional de los Estados, lo que ha resultado contraproducente para migrantes irregulares y solicitantes de asilo y de refugio.

Debido a lo anterior, es necesario replantearse ¿cuáles han sido las consecuencias de la aplicación del modelo de gobernanza global en materia de migración y refugio impulsado desde la ONU y cuál el papel que han desempeñado la OIM y ACNUR en este proyecto político?

Para responder esta cuestionamiento se realizó una investigación cualitativa que permitió la recolección de información sobre el tema para su análisis y posterior interpretación con el objetivo de demostrar que la gobernanza global en materia de migración y refugio ha resultado parcialmente contraproducente para las personas en movilidad internacional debido a que ha privado la lógica orden y seguridad en el trabajo desarrollado por la OIM y ACNUR en las últimas dos décadas y a que en los Pactos Mundiales sobre Migración y Refugio, aprobados en 2018, también se le dio mucho peso al orden y a la seguridad, lo que de facto otorgó a los Estados la posibilidad de tratar a migrantes irregulares y solicitantes de refugio y asilo desde una perspectiva de seguridad nacional y como si las personas en movilidad fueran un peligro.

El escrito se compone de cinco apartados en los que se analiza el desarrollo de la gobernanza global como proyecto político y el papel de las organizaciones internacionales gubernamentales; la evolución de la OIM y ACNUR y su participación en la pretendida gobernanza sobre migración y refugio; la estructura de la gobernanza global dirigida a la movilidad humana; los elementos constitutivos de los pactos mundiales de 2018; y una serie de consideraciones finales.

Gobernanza global y organizaciones internacionales

La movilidad humana, tanto voluntaria como forzada, es uno de los procesos transnacionales que se ha visto potencializado en las últimas cuatro décadas en un mundo globalizado, en el que los mercados laborales requieren tanto mano de obra calificada como no calificada y en el que los conflictos sociales y armados han obligado a más de 100 millones de personas a salir de sus lugares de origen para salvaguardar sus vidas.

Países de origen, de tránsito, de destino y de retorno tienen que afrontar las implicaciones que conlleva la movilidad humana tanto regular e irregular, como voluntaria o forzada; sin embargo, las diferentes aristas sociales, políticas, económicas, y de derechos humanos vinculadas con las migraciones internacionales, obligan a los Estados a colaborar con organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, así como con otros actores sociales, académicos, empresariales, religiosos, etcétera para atender todos los elementos antes mencionados.

Esta colaboración resulta muchas veces complicada, ya que los Estados tienen la potestad de generar y aplicar de manera soberana sus propias políticas migratorias, de acuerdo con sus propios intereses y capacidades, y resulta más difícil cuando países receptores se oponen a la inmigración o a la entrada de solicitantes de asilo y refugio y cierran de forma parcial o definitiva sus fronteras a los extranjeros; no obstante, desde la década de 1990² y tras la caída del muro de Berlín y del fin del sistema socialista, se ha impulsado un modelo para atender los grandes retos de la sociedad internacional (Villamar, 2017, p. 139), entre ellos los flujos migratorios internacionales, desde una perspectiva de gobernanza global, en el cual las organizaciones internacionales tienen un rol de gran relevancia.

La gobernanza global no significa la promoción de un gobierno mundial, porque se carece de una jerarquía o gobierno aceptado de forma universal, es por ello que desde mediados de la década de 1990 ha sido interpretada desde al menos dos perspectivas (Dingwerth y Pattberg, 2006): primero en su función interpretativa

² Los antecedentes tanto del concepto como del modelo de gobernanza global se remontan a finales de 1989 cuando el canciller de la República Federal Alemana, Willy Brandt, invitó a integrantes de varias comisiones internacionales a la población alemana de Königswinter para reflexionar sobre problemas mundiales. Meses más tarde, en 1990, se creó una nueva comisión internacional que analizó la “Gobernanza Global”. En 1992, la ONU dio su espaldarazo a dicha comisión y en 1995, producto de ese trabajo colegiado, se publicó el trabajo titulado *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission of Global Governance*, en el que de forma expresa se planteaba que el desarrollo de la gobernanza global debía formar parte de los esfuerzos humanos de organizar la vida en el planeta a través de la suma de esfuerzos y con la participación de individuos, instituciones y demás actores internacionales.

de la realidad, es decir, como enfoque de análisis de las interacciones y retos de la sociedad internacional; y en segundo lugar como proyecto político de carácter liberal que promueve la atención a niveles mundial, regional, binacional, nacional y local de temas tradicionales (paz y desarrollo, liberalización comercial, finanzas, etcétera) y emergentes (derechos de las mujeres, de los migrantes, protección del medio ambiente, etcétera).

En el presente trabajo, el concepto de gobernanza global se retoma desde su vertiente de proyecto político, es decir “como el conjunto de ideas y estrategias que se implementan en la práctica para resolver los problemas y necesidades comunes” (Querejazu, 2020, p. 70) en la sociedad internacional, a través de diversos mecanismos y en cuya formulación y aplicación participan diferentes actores internacionales como los Estados y organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, pero también empresarios, académicos, movimientos sociales, etcétera.

Y se retoma esta postura porque la gobernanza global en materia de migración y de refugio refleja ciertos intereses y valores que visualizan la construcción de una sociedad internacional basada en un orden político repositario de valores como la democracia, los derechos humanos, el respeto a la ley y la participación de instituciones y organizaciones internacionales para atender los conflictos interestatales.

Entender la gobernanza global como proyecto político, como recalca Amaya Querejazu (2020, p. 71), “implica reconocer su contenido ideológico, las fuerzas hegemónicas y el interés por la consecución de metas concretas en términos institucionales y de diseño de los mecanismos para alcanzarlas”, y la encarnación de dicho proyecto es el propio Sistema de Naciones Unidas “y los distintos arreglos y proyectos que se construyen en su interior, en diferentes niveles y en diferentes regiones”.

Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2013, p. 8) afirma que la gobernanza de la migración internacional puede entenderse como “un proceso en el que el marco conjunto de normas jurídicas y estructuras orgánicas regulan y determinan el actuar de los Estados en respuesta a la migración internacional, al abordar derechos y obligaciones y fomentar la cooperación internacional”, con la participación de organizaciones internacionales, regionales y no gubernamentales, así como de asociaciones de migrantes, instituciones nacionales, de derechos humanos, gremios, academia y el sector empresarial.

Como se aprecia, en esta visión de la ACNUDH, la gobernanza en materia de migración y refugio promueve los derechos humanos a través del respeto de las

normas y de las estructuras internacionales creadas exprofeso, y entre ellas están las organizaciones internacionales gubernamentales (OIG), formadas por Estados, pero constituidas para cumplir con objetivos y funciones especializados e independientes (Klabbers, 2013, p. 152).

La formación de las OIG es de larga data y en varios momentos de la historia de la humanidad han tenido un mayor auge, por ejemplo, a finales del siglo XIX o tras el final de la Segunda Guerra Mundial, y son consideradas de forma tradicional como “asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de las de sus miembros” (Díez de Velasco, 2010, p. 37).

La definición puede ser cuestionada debido a que existen OIG que no se fundaron a partir de un acuerdo o tratado internacional³ y a que el grado de independencia frente a sus miembros fundadores depende de cada organización y de cada sector en el que se desempeñan.

Hasta inicios de la década de 1990 se consideraba que los Estados miembros delegaban ciertas responsabilidades a las organizaciones internacionales gubernamentales para cooperar de forma multilateral en diversos ámbitos que iban desde la seguridad hasta el desarrollo, bajo una perspectiva acotada en la que sólo los Estados y las organizaciones internacionales gubernamentales podían participar en la resolución de los problemas mundiales, pero a partir de la consolidación de la globalización, de la emergencia de nuevos actores internacionales, del aumento de las interacciones comerciales, financieras, tecnológicas y sociales, y del impulso de un nuevo enfoque: el de la gobernanza global, es que se reinterpreta la participación de los diversos actores en la atención de los problemas y retos transnacionales.

En el caso de las OIG, su rol es el de fungir como engranajes vitales en este proyecto político mundial de la gobernanza, y su trabajo se respalda con la aprobación de nuevos tratados, acuerdos, pactos y otros mecanismos en los que para su formulación y cumplimiento deben de participar los diferentes actores de la sociedad internacional, no sólo los Estados.

En el caso de la migración y del refugio, los dos actores con mayor peso en la aplicación del modelo de gobernanza global son la Organización Internacional para

³ Por mencionar algunos casos están los organismos surgidos tras su aprobación en el Consejo Económico y Social de la ONU (como las comisiones económicas regionales), sin acuerdos constitutivos, o el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC). Este último carece de tratado constitutivo, pero opera en la práctica como una OIG

las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), cuyos casos se analizarán a continuación.

El papel de la OIM y ACNUR en la gobernanza global

Aunque las dos organizaciones tienen antecedentes en otras instituciones, fue tras la Segunda guerra Mundial que se convirtieron de manera paulatina en las principales agencias para atender de forma multilateral los temas relacionados con migración y refugio, primero desde una visión estatal más acotada, y después, a partir de este siglo XXI, como actores fundamentales en el impulso de la gobernanza global de la movilidad humana, desde una perspectiva de derechos humanos, pero también desde una lógica de orden y seguridad.

Evolución de la OIM y su papel en la gobernanza migratoria

La OIM, con 590 oficinas y sub-oficinas en más de una centena de países, tiene como antecedente al Comité Gubernamental para los Movimientos de Migrantes desde Europa (PICMME), fundado en 1951 para atender a desplazados en Europa occidental por la Segunda Guerra Mundial y trasladarlos a países de ultramar. Este comité cambió de nombre un año más tarde y se le denominó Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), al que le correspondió durante la década de 1950 el traslado a lugares seguros de casi un millón de personas (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2022a).

El CIME presentó cambios estructurales y de nombre en las siguientes décadas y expandió su labor a diferentes partes del mundo. A partir de 1980 se convirtió en el Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM); en 1989 se constituyó como Organización Internacional para las Migraciones; y en 2016, el Consejo Especial de miembros de la OIM aprobó la incorporación de la institución al sistema de Naciones Unidas, con lo que se convirtió en la agencia sobre migración de la ONU.

La OIM cuenta con 173 miembros y ocho países observadores, así como con presupuesto⁴, estructura administrativa y agenda propios, pero cuyas acciones se circunscriben en el proyecto político de la gobernanza global impulsado desde la ONU, en este caso para “promover una migración humana y ordenada”, con base en programas, acuerdos, tratados y protocolos vigentes, de planes y de iniciativas como la Agenda 2030⁵, que “buscan conectar a la asistencia humanitaria con el desarrollo sustentable” (OIM, 2022b).

⁴ La OIM reporta que su presupuesto anual ronda en los mil 500 millones de dólares estadounidense anuales y su plantilla laboral supera las 10 mil personas, distribuida en más de 100 países.

⁵ En la denominada Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible se dedicó la meta 10.7 a la movilidad humana y se indica que se debe “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares

La existencia y operación de la OIM es fundamental para generar propuestas de atención dirigidas a los 281 millones de personas que viven en países diferentes a los que nacieron (OIM, 2012c, p. 3), cifra que representa apenas un tres por ciento de la población total en el mundo, pero que, por las repercusiones sociales, políticas, económicas y culturales que implica la movilidad humana, requiere de una atención especial por parte de la sociedad internacional en especial ante las vulnerabilidades afrontadas sobre todo por los migrantes irregulares frente a autoridades abusivas de diferentes niveles e integrantes de bandas delictivas dedicadas al tráfico y a la trata de personas.

Las causas que provocan la migración internacional son variadas y van desde las económicas (ya sea por bajos salarios o falta de oportunidades en los países de origen, mejores salarios y condiciones sociales en otros Estados o decisiones individuales para tener un mayor crecimiento profesional), sociales (conflictos territoriales, armados, persecución en contra de minorías, etcétera), medioambientales (degradación de suelo, contaminación del agua y desastres naturales), culturales (tradición de comunidades expulsoras y su vínculo con las de destino) o la combinación de éstas; empero, se estima que el grueso de los migrantes internacionales, 169 millones, forman parte de la fuerza laboral en los Estados de destino, una parte importante de ellos se encuentra en condiciones precarias por su estatus indocumentado.

A pesar de la valía de los migrantes tanto calificados como no calificados en los países de destino, desde donde envían a sus comunidades de origen en promedio más de 702 mil millones de dólares al año (OIM, 2022c, p. 3), pero también generan importantes aportaciones al Producto Interno Bruto en los Estados receptores, la realidad es que la migración internacional, en especial la indocumentada, es rechazada por países de destino e incluso de tránsito, y al aplicar políticas de contención o de rechazo, que van en demérito de los derechos humanos, entre ellos los laborales, se pone en estado de indefensión a los migrantes irregulares que pueden ser objeto de deportaciones inmediatas, extorsiones por parte de autoridades, tráfico y trata, ataques de grupos xenófobos y hasta de desapariciones forzadas.

En este contexto, y ante el aumento de los flujos migratorios por los diferentes elementos antes señalados y debido al incremento de los rezagos económicos y sociales dejados por la pandemia de la COVID-19 entre 2020 y 2022, es fundamental el trabajo de la OIM y ACNUR, así como el impulso de la cooperación entre los actores involucrados en la movilidad humana y en sus repercusiones (Estados expulsores, receptores, de tránsito, de retorno, organizaciones internacionales,

y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”.

sociedad civil, empresarios, académica, iglesias, etcétera), el inconveniente es que la lógica de la gobernanza global de la que forman parte las dos organizaciones impulsa una movilidad “ordenada y segura”, discurso que funciona de forma constante como un multilateralismo promotor de políticas de control.

Estados receptores de cuantiosos flujos migratorios como Estados Unidos, Canadá y Australia y organizaciones regionales como la Unión Europea formulan y aplican políticas migratorias amparadas en el orden y la seguridad, expresiones que han sido naturalizadas por organizaciones internacionales como la OIM y ACNUR y sirven de excusa para controlar y detener los flujos migratorios, en particular los irregulares porque son vistos como problemas a la seguridad nacional.⁶

La OIM, por su parte, sostiene que al ser la migración “una realidad multidimensional que no puede ser abordada por un sólo sector de políticas de gobierno únicamente”, la agencia:

Aplica un enfoque de gobernanza de la migración que abarca a todo el gobierno y a toda la sociedad, esforzándose para asegurar que la migración y las necesidades de los migrantes sean consideradas en todas las áreas de políticas, leyes y regulaciones, desde salud hasta la educación, y desde las políticas comerciales hasta las fiscales (OIM, 2022d).

En contra parte, autores como Silvana Santi (2020, p. 5) y Eduardo Domenech (2017, p. 24) sostienen que desde la OIM se impulsa una lógica de gestión migratoria de control, pues la migración ordenada hace que la irregular sea observada como un problema que conlleva riesgos, por lo que debe de prevenirse y hasta evitarse por medio de estrategias de intervención que no ponen en el centro del interés la salvaguarda de los derechos de los propios migrantes y se da más atención a los intereses de los Estados.

Por su pertenencia a la ONU y debido a que se ha tomado como mantra a la gobernanza global, la OIM promueve este enfoque como si fuera el único, y a pesar de que se requiere de la cooperación de todos los involucrados en los procesos migratorios para atender sus diferentes aristas, la lógica de orden y seguridad ha dado elementos a diferentes Estados para cerrar sus fronteras e incluso ha servido como pretexto para firmar o imponer acuerdos con “terceros países seguros”⁷ para

⁶ El ejemplo más claro de esto se dio con el gobierno de Donald Trump al aplicar en 2020 una orden de salud pública de emergencia denominada Título 42 para impedir la entrada de migrantes y solicitantes de asilo o expulsarlos de forma inmediata ante el supuesto riesgo a la seguridad nacional que suponía la entrada de personas enfermas por la Covid-19. Este Título 42 se siguió aplicando con la administración de Joe Biden, al menos hasta mediados de 2022.

⁷ Estos acuerdos consisten en que migrantes y solicitantes de asilo y refugio se queden en países de tránsito para evitar su llegada a los de destino. En el caso de la UE y Turquía, el acuerdo implica el envío de dinero al gobierno turco para mantener campamentos, mientras que en la

supuestamente salvar a migrantes o solicitantes de refugio de las peligrosas travesías y ordenar los flujos, como ocurrió con la Unión Europea (UE) y Turquía, en 2016, o con Estados Unidos, Centroamérica y México en la era del ex presidente Donald Trump (entre enero de 2017 y enero de 2021).

ACNUR, los desplazados forzados y su papel en la gobernanza global

Las dos conflagraciones mundiales del siglo XX⁸ se convirtieron en catalizadores para crear instituciones temporales o de larga data dedicadas a atender el desplazamiento forzado de millones de personas que huían de las atrocidades de las guerras. En plena Segunda Guerra Mundial, durante 1943, se creó la Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Construcción, que hasta 1947 se dedicó a asistir a personas desplazadas en Europa y a repatriar a otras más al finalizar el conflicto internacional.

Tras la creación de la ONU, en 1945, sus miembros aprobaron la fundación de la Organización Internacional para los Refugiados (OIR), en julio de 1947, y su vigencia terminó en 1952 debido a que su existencia fue objeto de disputa entre países capitalistas y socialistas, tanto por el manejo de los fondos como por las intencionalidades políticas al momento de hacer las repatriaciones (Machado, 2013, 92 y 93).

Antes de concluir sus funciones la OIR, y con la existencia de un millón de refugiados en el continente europeo aún sin resolver su situación, la Asamblea General de la ONU dio luz verde a la creación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, en 1950, y un año después se aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Muñoz, 2021, p. 16).

ACNUR y la Convención, que entró en vigor en 1954, se convirtieron en la piedra angular de la cooperación multilateral en materia de refugio y asilo, primero en Europa y después en el resto del mundo. En dicho instrumento normativo se definió de manera clara como refugiado a toda persona que:

Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales

administración de Donald Trump sólo se hicieron promesas de recursos a países centroamericanos sin ser cumplidos y a México se le impuso de facto la recepción de migrantes y solicitantes de asilo, sin la necesidad de firmar documento alguno.

⁸ La práctica de la protección de refugio o asilo se puede rastrear desde la antigüedad con el “derecho de santuario”, por medio del cual individuos podían evitar detenciones o castigos si eran recibidos en templos o lugares considerados sagrados.

acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], 2022a).

Esta Convención tuvo modificaciones en 1967 tras la aprobación del Protocolo sobre Estatuto de Refugiados, con lo que se amplió la protección a los refugiados que hubieran obtenido dicha condición a partir de hechos ocurridos después del 1 de enero de 1951 y se dejaron de tener limitaciones geográficas. Esta extensión de la protección de los desplazados forzados en el mundo se dio en un contexto enmarcado por el estallido de más conflictos internacionales y nacionales, el proceso de descolonización en África, a partir de la década de 1960, y la Guerra Fría.

Al mismo tiempo se fortaleció el derecho sobre asilados y refugiados en organizaciones internacionales regionales que aprobaron sus propias convenciones complementarias y declaraciones, entre ellas la Organización de Estados Americanos (OEA), que adoptó en 1954 la Convención sobre Asilo Territorial, en 1984 hizo lo propio con la Declaración de Cartagena sobre Refugiados y en 1994 se sancionó la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, y la Organización de la Unión Africana (hoy Unión Africana), que aprobó su propia convención complementaria sobre refugiados en 1969.

ACNUR ha sido fundamental en la protección de los derechos de solicitantes de asilo⁹, apátridas¹⁰ y refugiados por más de 70 años y hasta finales de 2021 tenía presencia en 135 países con una plantilla de casi 14 mil personas tanto en oficinas como en campo (ACNUR, 2022b), y un presupuesto anual de unos 8 mil 600 millones de dólares¹¹, mismos que resultan insuficientes ante el incremento de los desplazamientos forzados producto de conflictos armados, pero también por persecuciones debido a motivos políticos, ideológicos, de pertenencia a un grupo social o nacional, preferencia sexual y violencia ejercida por el crimen organizado, o combinación de éstas. Nótese que las dos últimas situaciones no están contempladas en la Convención o en el Estatuto sobre Refugiados.

A finales de mayo de 2022, ACNUR informó que el número de personas obligadas a “huir de los conflictos, la violencia, las violaciones de los derechos humanos y la

⁹ Aunque depende de la legislación de cada Estado, se considera que, a diferencia de la figura de refugiado, que contempla varias causas de persecución, la de asilado se centra en la protección que brinda un Estado a una persona objeto de persecuciones por parte de las autoridades de otro Estado. Es decir, se fundamenta en la persecución política de la que es objeto un individuo.

¹⁰ Además de velar por los derechos de los solicitantes de asilo y los refugiados, ACNUR tiene el mandato desde la década de 1950 de proteger a los apátridas, personas que no son reconocidas como nacionales de Estado alguno.

¹¹ Debido a la invasión rusa en Ucrania, la agencia solicitó un presupuesto de mil 246 millones de dólares extra para afrontar el desplazamiento forzado de más de ocho millones de ucranianos.

persecución ha superado la meta histórica de los 100 millones”. De este número, 53.2 millones corresponde a desplazados internos, es decir, individuos que no salieron de las fronteras de sus países, y los restantes 46.8 millones son desplazados internacionales (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2022).

En 2021 la cifra era de 90 millones y el incremento un año después se dio en gran medida a raíz de la invasión de Rusia a Ucrania en febrero de 2022, cuyo éxodo de más de ocho millones de individuos se suma al generado por diversos conflictos bélicos o sociales en países como Etiopía, Burkina Faso, Myanmar, Nigeria, Afganistán, República Democrática del Congo y Venezuela.

La colaboración de ACNUR se ha dado de forma tradicional en el plano multilateral (incluidas colaboraciones con OIG como la OIM y otras agencias de Naciones Unidas), así como en el regional (con organizaciones internacionales regionales), nacional y local, y desde la adopción del proyecto político en la ONU para alcanzar la gobernanza global frente a la movilidad humana internacional, también promueve una visión de orden y seguridad, basada en “la solidaridad y el cuidado”, como afirmó Filippo Grandi, el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en una reunión con el Papa Francisco (ACNUR, 2021), postura que aparece en diversos documentos y programas impulsados por la agencia.

ACNUR, que se rige por la Asamblea General y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), participó entre 1996 y 2005 junto a la OIM y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en las denominadas Conferencias CIS¹², desde las que se impulsaba un modelo de gestión migratoria con enfoque en seguridad, control fronterizo y visados (Santi, 2020, p. 21).

Desde entonces y hasta la fecha, ACNUR ha tenido un rol significativo en este modelo de gobernanza global, que se ratificó con la aprobación de los nuevos pactos mundiales sobre migración y refugio en 2018. En este contexto, la Unión Europea o países como Estados Unidos han gestionado sus respuestas a las solicitudes de asilo y de refugio apelando al orden y a la seguridad de los desplazados, aunque en realidad han limitado o detenido el acceso a su territorio de extranjeros que buscan protección internacional¹³. Esas responsabilidades se

¹² El nombre completo en inglés de las Conferencias CIS es el de Regional Conference to Address the Problems of Refugees, Displaced Persons, other Forms of Involuntary Displacement and Returnees in the Countries of the Commonwealth of Independent States and Relevant Neighboring Countries (CIS Conference) y las resoluciones y reportes generados se pueden consultar en <https://www.iom.int/cis-conference>

¹³ Uno de los casos más paradigmáticos sobre las limitaciones para otorgar asilo se dio en la UE luego de que en 2015 arribaran más de un millón de personas provenientes en su mayoría de Siria, pero también de Afganistán e Irak. Varios de los países del bloque regional como Hungría, Polonia, Bulgaria, República Checa y Eslovaquia, cerraron sus fronteras o impidieron el paso de los desplazados y se negaron a aceptar un plan

las han traspasado a terceros países en un proceso de externalización de fronteras¹⁴ por medio de acuerdos o presiones y con el que se distorsiona el propósito de fomentar la cooperación de los diferentes actores involucrados en la protección de los solicitantes de asilo y de refugio.

La estructura de gobernanza y los recientes pactos de migración y refugio

La estructura de la gobernanza global sobre movilidad humana “segura y ordenada” que ha sido impulsada desde la ONU, y de la que forman parte la OIM y ACNUR, se empezó a construir de forma sistemática desde la década de 1990 a través de diferentes foros, iniciativas, cumbres y pactos.

En este proceso se pueden destacar en materia de migración la Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo (1994), la Iniciativa de Berna (2001 y 2004), la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2003), el Grupo Mundial sobre Migración (2006), el Foro Internacional sobre Migración Internacional y Desarrollo (2006); el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (2007); el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo (2006 y 2013); los dieciséis procesos consultivos regionales (PCR)¹⁵ sobre migraciones que existen en el mundo; el Marco de Gobernanza sobre la Migración (2015); la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes (2016) y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (2018) (Santi, 2020, p. 17). En los últimos cuatro, los PCR, el Marco, la Declaración y el Pacto, la participación de la OIM fue particularmente relevante y se dejó en claro que el objetivo de la gobernanza global era alcanzar una migración segura y ordenada.

El Pacto Mundial para la Migración Segura, de forma específica, es la punta de lanza en la actualidad del modelo político de gobernanza global migratoria. En este acuerdo se retoman elementos de convenios, convenciones y relatorías surgidos después de la Segunda Guerra Mundial¹⁶, y se establecieron 23 grandes objetivos para atender las causas de la migración; respetar los derechos humanos

promovido por la excanciller alemana Angela Merkel para recibir cuotas de refugiados, en particular porque eran musulmanes.

¹⁴ La externalización de las fronteras son procesos en los cuales países de destino subcontratan u obligan a países de tránsito a frenar la llegada de personas refugiadas y de migrantes.

¹⁵ Los PCR son foros coordinados por la OIM que son restringidos. En ellos se intercambia información y los países participantes deliberan para cooperar en el ámbito de la migración internacional. Los PCR se trabajan en Europa, América, Mediterráneo, Asia, Oceanía, África y el Mediterráneo. La lista completa se puede consultar en la dirección: https://publications.iom.int/system/files/pdf/rcp_infosheet_2015_sp.pdf

¹⁶ Algunos ejemplos son el Convenio OIT Número 99 sobre los Trabajadores Migrantes, de 1949; la Convención In Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de 1990; la Relatoría Especial de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, de 1999; y Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (protocolos contra trata de personas y contra el tráfico de migrantes), de 2000.

en los diferentes procesos migratorios; procurar la migración segura, ordenada y regular; combatir la trata y tráfico de personas; evitar la separación de familias migrantes; generar políticas de inclusión; otorgar servicios de salud y educación, así como salvar las vidas por medio de misiones de búsqueda y rescate (ONU, 2018a).

De igual forma, el pacto sobre migración, que no es vinculante y fue aprobado en la Asamblea General de la ONU el 19 de diciembre de 2018 por 153 de los 193 Estados miembros¹⁷, también incluye recomendaciones respecto a las migraciones por desastres naturales y la degradación ambiental y hace referencia a las vinculaciones entre migración y desarrollo, así como a mecanismos de revisión de las metas fijadas en el pacto, con apoyo de la OIM y la supervisión del nuevo Foro de Revisión Internacional de Migración de la ONU (Muñoz, 2021, p. 29).

Es de destacarse que el pacto apela a las responsabilidades compartidas y a generar “un modelo de gobernanza”, en el que participen desde países expulsores, receptores, de tránsito y de retorno, hasta organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, las comunidades de migrantes, la sociedad civil, los círculos académicos, el sector privado, los sindicatos, medios de comunicación y todo aquel interesado.

La negociación para llevar el pacto a votación fue ardua y se logró mediante la diplomacia suave y el compromiso de que no fuera vinculante, con el propósito de convencer a la mayor parte de los Estados de la ONU en su aprobación. Su existencia es, sin duda, un paso relevante en la cooperación internacional ante un tema que es controversial y genera gran oposición entre gobernantes antiinmigrantes y grupos xenófobos y ultranacionalistas esparcidos en diferentes puntos del planeta, no obstante, al mantenerse el orden y la seguridad como dos de los ejes rectores principales, se perpetúa la visión de que la migración y los migrantes son un problema, situación aprovechada por Estados, incluso por aquellos que se abstuvieron o votaron en contra del pacto, y organizaciones regionales como la Unión Europea, que son receptores de importantes flujos migratorios, para legitimar sus políticas migratorias de contención y de expulsión.

A lo anterior, se debe de sumar el hecho de que el modelo de gestión de las migraciones y de las fronteras impulsado en particular por la OIM parte de una visión con tintes restrictivos hacia la movilidad humana, pues promueve la migración regular -lo que minimiza en parte la existencia de condiciones estructurales que impulsan cada vez más la irregularidad-, invita a la detección de la migración indocumentada, así como a la aceptación de nacionales retornados

¹⁷ En la votación 24 países decidieron no estar presentes, 12 se abstuvieron y cinco más votaron en contra (Estados Unidos, República Checa, Polonia, Hungría e Israel).

-con lo que se le quita presión a los países receptores, que pueden expulsar a migrantes irregulares a pesar de la existencia de condiciones extraordinarias¹⁸, impulsa el uso de la biometría, el combate de delitos transfronterizos y el terrorismo y el intercambio de información de inteligencia (OIM, 2015, p. 7). Todo lo anterior afecta de forma directa o indirecta a los migrantes irregulares a los que en diferentes Estados de tránsito o receptores se les trata de facto como enemigos.

Por último, y como subraya Santi (2020, p. 16), el modelo de gobernanza migratoria impulsado desde la ONU y la OIM “deja la puerta abierta al multilateralismo migratorio asimétrico y cooptivo como vehículo fundamental para la replicación y validación de ideas políticas sobre el manejo de las migraciones”.

Respecto a la gobernanza global en materia de refugio, es necesario enfatizar la presencia previa de un marco normativo e institucional vinculatorio que inició con la creación de ACNUR en 1950 y continuó con la aprobación de la Convención sobre Refugiados, de 1951, y del Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados, de 1967; además de las convenciones y declaraciones regionales, mencionados con anterioridad en este trabajo.

Durante varias décadas se intentó en el seno de la ONU ampliar las facultades de la Convención sobre Refugiados ante el aumento de causales y de desplazados forzados, sin mucho éxito, y es hasta 2016 cuando se dieron tanto la Cumbre de Líderes sobre Refugiados como la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes, que facilitaron la vía para negociar un pacto en la materia.

El 17 de diciembre de 2018 se aprobó en la ONU el Pacto Mundial sobre los Refugiados, pero, al igual que el destinado a migrantes, no es vinculante y pone énfasis en la gobernanza global, en la cooperación de los diferentes actores estatales y no estatales involucrados y en la seguridad.

El nuevo pacto sobre refugiados pretende sentar las bases para una “distribución previsible y equitativa de la protección y asistencia a los refugiados”, por medio de cuatro objetivos: 1) aliviar la presión de los países de acogida, 2) fomentar la autosuficiencia de los refugiados, 3) ampliar el acceso a las soluciones en terceros países y 4) apoyar las condiciones en los países de origen para facilitar un retorno en condiciones de seguridad y dignidad (ONU, 2018b).

Los dos objetivos que preocupan en este pacto relacionados con la gobernanza global son el 3 y el 4 debido a que, al ampliar el acceso a las soluciones de terceros países, se abre la posibilidad para que Estados que no desean recibir a refugiados

¹⁸ Se deben considerar las expulsiones “en caliente” que realizan diferentes países de migrantes irregulares sin los procesos judiciales establecidos o de solicitantes de asilo y refugio que no son atendidos o son rechazados o expulsados sin poder ejercer sus derechos de petición y audiencia.

o solicitantes de asilo sigan con la práctica de firmar acuerdos o de obligar a otros países para que reciban a los desplazados forzados en tránsito. Además, si bien es cierto que se requiere proteger la dignidad y los derechos de los refugiados, el documento hace énfasis en salvaguardar la seguridad de los Estados, lo que resulta en una contradicción, pues diferentes gobiernos podrían aducir que la recepción de refugiados atenta contra sus intereses nacionales.

Y aunque este instrumento busca la participación de Estados, organizaciones con fines universales y regionales, grupos de la sociedad civil, instituciones financieras, autoridades locales, asociaciones religiosas, miembros de comunidades de acogida y de los propios refugiados, se deja en claro que ACNUR apoyará en controles de seguridad, en iniciativas contra la trata y el tráfico de personas y en el registro e identificación de refugiados.

Al respecto, es claro que se necesita de información para atender a los refugiados, solicitantes de asilo y apátridas, el problema se da con el posible mal uso de dicha información por parte de los gobiernos de los Estados, sin contar que la visión de seguridad restringida es la preferida por países deseosos de impedir el ingreso de desplazados y no necesariamente afecta a los traficantes y tratantes de personas que se enriquecen ante la aplicación de políticas restrictivas, pues éstas sólo encarecen los viajes y ponen en mayor vulnerabilidad a quienes huyen de sus países de origen para salvar sus vidas.

Consideraciones finales

La atención de la migración internacional y de los refugiados en el mundo conlleva retos sociales, económicos, políticos y hasta culturales imposibles de resolver desde una visión limitada en la que sólo participen Estados y las OIG especializadas. El reconocimiento de esta realidad permitió que la OIM y ACNUR se sumaran a partir de la década de 1990 al proyecto político liberal promovido desde el seno de la ONU denominado gobernanza global, en el que la participación de otros actores no estatales sería fundamental para alcanzar las metas fijadas.

Resulta innecesario discutir la urgencia de mecanismos incluyentes en los que participen desde organizaciones no gubernamentales, academia, iglesias, grupos sociales, incluidos los propios migrantes y refugiados en el tema de la movilidad humana junto a Estados y OIG, el problema radica en que, a pesar de la inclusión promovida en las últimas dos décadas, sigue privando la visión tradicional estatal de orden y seguridad al momento de diseñar acciones, programas, políticas, pactos y acuerdos.

El actual modelo de gobernanza global de migración y refugio posee algunas normas jurídicas y estructuras institucionales para regular y determinar el actuar

de los Estados frente a la movilidad humana internacional, y la OIM y ACNUR son dos de los actores principales para cumplir con las metas fijadas, sin embargo, tendría que ser replanteado, ya que al conceder a los Estados la prerrogativa de salvaguardar su seguridad en documentos, planes, programas y hasta en pactos, se coloca de facto a los migrantes y refugiados como el peligro a contener, a detener y a expulsar. De igual forma, no se debería de establecer como otra de las prioridades tener flujos ordenados cuando, por una parte, se cierran cada vez más las fronteras de países receptores para limitar o impedir la llegada de inmigrantes y solicitantes de asilo y refugio y, por otro lado, aumentan las causalidades de salida de países expulsos ante situaciones como el cambio climático, la violencia ejercida por grupos criminales, o las persecuciones por cuestiones de preferencia sexual.

Preocupa de forma particular que la OIM colaboré con representantes de Estados en diferentes foros para diseñar ex profeso estrategias de seguridad que incluyen indicadores sobre el cumplimiento de la gobernanza migratoria, detección de inmigrantes irregulares y la promoción del uso de biométricos para ficharlos en aras del orden y de la seguridad como si fueran acciones indispensables. Algo similar ocurre con la posibilidad que se da a los miembros de las dos organizaciones, OIM y ACNUR, de explorar acuerdos con terceros países, porque de esa manera los Estados desarrollados receptores pueden evadir sus responsabilidades internacionales ante los migrantes y los solicitantes de asilo y refugio, y le pasan la carga económica, política o social de atender los flujos a otros países, regularmente no desarrollados, que son inseguros y no garantizan a los derechos humanos de las personas en movilidad.

En cuanto a los dos pactos de 2018 sobre migración y desarrollo, no se critica desde este espacio el logro de la diplomacia suave para dar un impulso a la cooperación internacional en dos temas tan controvertidos y urgentes, lo que se expone es la replicación de la lógica de orden y seguridad en ambos documentos que, sin ser vinculantes, pueden usarse por diferentes Estados para legitimar políticas de contención y de rechazo bajo el amparo de la seguridad nacional y de la protección de las personas en movilidad frente a las bandas del crimen organizado.

La movilidad humana, sin importar las causas, no se detiene con ejércitos, policías o complejos sistemas de seguridad en las fronteras, como tampoco lo hacen los acuerdos o imposiciones para tener supuestos terceros países seguros. Las respuestas a procesos tan complejos como la migración y el refugio son multifactoriales, pero para incidir en las causas de la emigración masiva se puede empezar por promover con mayor ahínco dos elementos esenciales: a) que los Estados, en particular los receptores, cumplan sus obligaciones internacionales con migrantes y refugiados, b) que se invierta de manera consensuada, verificable y con rendición de cuentas en salud, vivienda, educación, seguridad, empleo, medio

ambiente, infraestructura, hacienda pública, etcétera en las regiones de expulsión. De otra manera, el ciclo de la salida masiva de personas ya sea por razones económicas o por persecuciones se seguirá perpetuando.

Respecto al desarrollo, en la Agenda 2030 de Sostenibilidad, que también se encuentra inscrita en el proyecto de gobernanza global de la ONU, se reconoce la necesidad de vincular a la movilidad humana con el desarrollo de países expulsores y receptores, y se promueve la atención de las principales causas de la emigración, lo que sin duda es fundamental, pero se comete el mismo error que en los pactos sobre migración y refugio al puntualizar que las migraciones deben de ser “ordenadas, seguras y regulares”.

Lo anterior es un despropósito porque ante el aumento de las causalidades que obligan a emigrar y debido a las posturas hipócritas¹⁹ de Estados receptores y de tránsito de limitar o impedir la entrada de migrantes irregulares y refugiados por medio de políticas restrictivas y de la militarización de las fronteras, la movilidad humana no puede ser ordenada, segura o regular para millones de personas que buscan mejores oportunidades de desarrollo o simplemente sobrevivir.

Referencias Bibliográficas:

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2013. Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional, Nueva York, ONU.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 2021. El Alto Comisionado y el Papa Francisco coinciden en que la solidaridad y el cuidado deben ser la base de la respuesta mundial al desplazamiento, Ginebra, Centro de Prensa, en <https://www.acnur.org/es/noticias/press/2021/4/607a29b24/el-alto-comisionado-y-el-papa-francisco-coinciden-en-que-la-solidaridad.html>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 2022a. Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951, Ginebra, ACNUR. En <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 2022b. Global Focus. UNHCR Operations WorldWide, Ginebra, ACNUR. En

¹⁹ Son hipócritas porque países como Canadá, Australia, Reino Unido y la propia Unión Europea promueven políticas de atracción de personas con las más altas calificaciones académicas o de inmigrantes adinerados porque desean mantener sus economías competitivas y atraer inversiones, pero, al mismo tiempo, ocupan a trabajadores extranjeros irregulares en sectores que van desde la agricultura hasta la construcción con sueldos bajos y condiciones precarias. La reciente pandemia de la Covid-19 demostró una vez más que en los países más ricos la mano de obra indocumentada fue muy valiosa para cosechar los alimentos que se llevaban a las mesas.

https://reporting.unhcr.org/#_ga=2.199817004.323104442.1654806097-489643117.1654806097

Díez de Velasco, Manuel. 2010. Las organizaciones internacionales, edición 16, Madrid, Tecnos.

Dingwerth, Klaus y Philipp Pattberg. 2006. "Global governance as a perspective on world politics". *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 12(2): 185-203.

Domenech, Eduard. 2017. "Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo". *Revista Crítica de Sociología e Política*, 8(1): 19-48.

Klabbers, Jan. 2013. "Unity, Diversity, Accountability: The Ambivalent Concept of International Organisation". *Melbourne Journal of International Law*, 14(1): 149-170.

Machado, Landy. 2013. "Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados". *Anuario Digital CEMI*, 1(1): 85-105.

Muñoz Bravo, Tomás Milton. 2021. "Evolución de los regímenes internacionales de refugio y migración y los retos tras la aprobación de los nuevos pactos mundiales". *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 15(47): 7-35.

Organización de las Naciones Unidas. 2022. El número de desplazados forzados sube a 100 millones: "el récord que nunca debería haberse alcanzado", Nueva York, Noticias ONU. En <https://news.un.org/es/story/2022/05/1509132#:~:text=B%C3%BAsqueda-,El%20n%C3%BAmero%20de%20desplazados%20forzados%20sube%20a%20100%20millones%3A%20el,que%20nunca%20deber%C3%ADa%20haber%20se%20alcanzado%22&text=Refugiados%20haciendo%20cola%20en%20la%20frontera%20entre%20Ucrania%20y%20Moldavia.&text=El%20organismo%20de%20la%20ONU,la%20paz%20y%20la%20estabilidad>

Organización de las Naciones Unidas. 2018a. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, Nueva York, en https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195

Organización Internacional para las Migraciones. 2015. Marco gobernanza sobre la migración. Elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas, Ginebra, OIM. En <https://governingbodies.iom.int/es/system/files/es/council/106/C-106-40-Marco-de-Gobernanza-sobre-la-Migraci%C3%B3n.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. 2018b. Pacto Mundial sobre los Refugiados, Nueva York. En

https://acnur.org/5c782d124#_ga=2.152218553.1689992402.1580439017-793774505.1579745565

Organización Internacional para las Migraciones. 2022a. “Historia de la OIM”. En <https://www.iom.int/es/historia-de-la-oim>

Organización Internacional para las Migraciones. 2022b. “Dónde operamos”. En <https://www.iom.int/es/donde-operamos>

Organización Internacional para las Migraciones. 2022c. World Migration Report 2022, Ginebra, OIM,

Organización Internacional para las Migraciones. 2022d. “Migración, desarrollo sostenible y la Agenda 2030”. En <https://www.iom.int/es/migracion-desarrollo-sostenible-y-la-agenda-2030>

Querejazu, Amaya. 2020. “Comprendiendo y cuestionando la gobernanza global”. Colombia Internacional, 102: 63-86.

Santi, Silvana. 2020. “Qué es la “migración ordenada” Hacia el multilateralismo asimétrico como motor de las políticas de control migratorio global”. Colombia Internacional, 104: 3-32.

Villamar, Zirahuen. 2017. “Gobernanza Global y (su propio) desarrollo”. Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, 127: 135-149.