

# CON EL COYOTE NO HAY ADUANA. MIGRACIONES FORZADAS, IRREGULARES Y GOBERNABILIDAD (MIGRATORIA) GLOBAL

LOS MOVIMIENTOS DE PERSONAS A TRAVÉS DE LAS FRONTERAS, TANTO DE MANERA PERMANENTE COMO TEMPORAL, SE ESTÁN INCREMENTANDO. FRENTE A ESTE ESCENARIO ES FUNDAMENTAL LA CONSTITUCIÓN DE UN MARCO DE GOBERNABILIDAD GLOBAL DE LAS MIGRACIONES QUE PERMITA INTEGRAR INMIGRANTES ÉTNICAMENTE DIVERSOS EN LAS ECONOMÍAS Y LA SOCIEDADES RECEPTORAS. EL MODO EN QUE SE RESUELVA ESTA SITUACIÓN MARCARÁ EL DESARROLLO FUTURO DE LOS PROBLEMAS ACTUALES.





por LEIZA BRUMAT.  
*UADE-CONICET*

# E

l desplazamiento de las personas es un fenómeno presente a lo largo de la historia. Si bien se estima que los migrantes son tan sólo el 3%

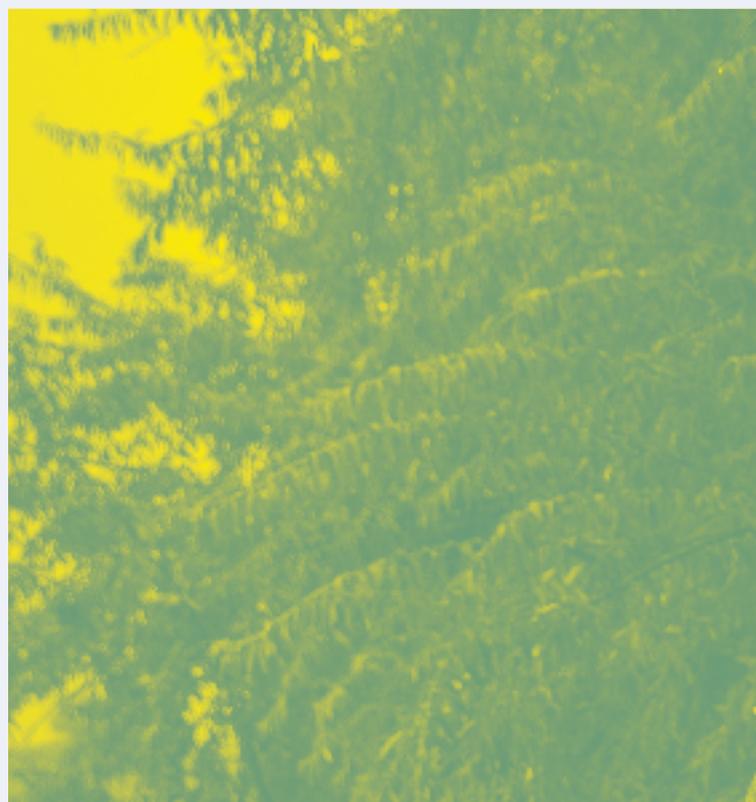
de la población total mundial, en los últimos años y en especial a partir de la década de los noventa/fin de la Guerra Fría, las migraciones han adquirido especial relevancia en las agendas políticas nacionales, regionales e internacionales.

Este incremento en la jerarquía político-social de las migraciones se debe, entre otros, a la globalización y sus consecuencias en la circulación de bienes, capitales e información, la creciente visibilidad de los migrantes, la movilidad forzada de personas, sus causas y sus consecuencias, los delitos internacionales relacionados con las migraciones (trata y tráfico de personas), los problemas suscitados por la diversidad cultural, la criminalización de los inmigrantes en determinados Estados, relacionado con el incremento de medidas de seguridad apuntadas a reducir los flujos migratorios, entre otros.

Este momento histórico tiene la característica distintiva de ser el único en el que casi todos los países del mundo son, simultáneamente (si bien en distintas proporciones), receptores, emisores y de tránsito de migrantes. Por ello se puede afirmar que en la actualidad son pocos los países del mundo cuya economía, política o sociedad no se vean afectadas por las migraciones. Mármorea nota una gran diferencia entre las migraciones masivas de la primera mitad del siglo XX y las actuales. Mientras las primeras eran consideradas una “redistribución de los recursos humanos”, las migraciones del siglo XXI son vistas como una “redistribución de la pobreza”. Esto se verifica en la existencia de tres corrientes: la más conocida y numerosa, la de los pobres, desempleados y excluidos de los mercados de trabajo, que tienen acceso a los sectores informales o precarizados de las economías de las sociedades receptoras, a quienes les resulta más difícil regularizar su situación legal en el país de acogida. La segunda, de los profesionales y técnicos, cuya movilidad se facilita crecientemente en las instancias multilaterales mundiales y regionales. La tercera son las migraciones forzadas.

## Las migraciones y la ausencia de un marco regulatorio o institucional multilateral

La notable ausencia de un marco multilateral global para el tratamiento de cuestiones migratorias es una característica del sistema internacional de las últimas décadas. En contraposición a la existencia de marcos institucionales y regulatorios para diversos fenómenos transnacionales, tales como las finanzas, el comercio o incluso el medio ambiente, son escasas las normas internacionales que abordan las migraciones y las pocas que existen (como la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares) no han sido ratificadas por los principales Estados receptores (la mayoría de los miembros de la OECD). Tampoco



existe una agencia u organismo especializado del Sistema de Naciones Unidas que trate este asunto.

Como resultado de este vacío es que las migraciones son abordadas de manera fragmentaria por una enorme cantidad de organizaciones (tales como ACNUR, la OIM o el PNUD, entre otras) y regulaciones internacionales (tratados de derechos humanos o incluso algunos que la tratan de manera tangencial, tales como el Acuerdo General de Comercio en Servicios, AGCS). El problema es que dicha fragmentación puede llevar a superposiciones en las competencias de las instituciones, o incluso a contradicciones e incoherencias.

Por esta razón no existen principios generales de derecho internacional en la materia. La gran excepción la constituye el principio de “no devolución” (*non-refoulement*), es decir, la obligación de los Estados de no enviar a un refugiado de vuelta a un país donde su vida o su libertad corren peligro. Este principio, plasmado en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, es parte del Derecho Internacional Consuetudinario y, como tal, resulta obligatorio para todos los Estados.

Ante la “laguna” institucional-normativa en el nivel internacional, las migraciones son gestionadas a nivel regional o nacional. De hecho, los Estados son aún los principales actores de la gobernabilidad de las migraciones, y la delegación de atributos soberanos en esta área es muy limitada. La capacidad de determinar quién entra y quién no a su territorio es uno de los “bastiones” que sostienen los Estados nacionales en el proceso de globalización.

A nivel regional se pueden visualizar dos tipos de cooperación: el primero son los llamados “procesos consultivos”, sin carácter vinculante, que buscan compartir experiencias y “buenas prácticas” en la materia, generar consensos y eventualmente establecer ciertos estándares. Ejemplo de esto en nuestra región es la Conferencia Suramericana sobre Migraciones.

El segundo se da en los procesos de integración regional (particularmente en aquellos que buscan un grado mayor de integración, incluyendo áreas sociales y políticas). En esos casos, se suele buscar la liberalización de la circulación de los residentes regionales, mientras se limita la de los extrarregionales. En gran ejemplo lo constituye la Unión Europea (UE) y el establecimiento de la “frontera exterior”: mientras se “levantan” las “fronteras interiores”, se resguardan y securitizan las “exteriores”.

A nivel nacional, en muchos países y en especial en los principales receptores mundiales, las políticas y los discursos sobre este

tema, en general, se centran en el “control” y el “ordenamiento” de las migraciones, y se las relaciona con cuestiones de seguridad, irregularidad migratoria y control de las fronteras. Cada vez más, se las califica como un “problema”, una carga económica para los Estados o una “amenaza”. Así, progresivamente, se endurecieron las medidas de admisión de migrantes y se comenzó a hablar de una “crisis migratoria”. El terrorismo y el crimen transnacional, sobre todo a partir del 11-S, han sido utilizados como fundamento en muchos Estados para incrementar este endurecimiento de las normativas migratorias, pero sólo para la corriente de “inmigrantes”. Los socialmente conocidos como *expats*, los más calificados, cuentan con la protección de normas internacionales (como el AGCS) y nacionales, que hace que los países más desarrollados favorezcan su llegada.



## Transiciones sistémicas, migraciones forzadas y gobernabilidad migratoria

La complejización del escenario y los conflictos internacionales llevaron al incremento y transformación de los desafíos que deben afrontar las personas que se encuentran en lugares donde dichos conflictos se llevan a cabo.

El régimen internacional para la protección de los refugiados fue creado a partir de la experiencia vivida en la Segunda Guerra en Europa, y sus consecuencias. Dicho contexto histórico era significativamente diferente al actual. En esta era de transición, que algunos llaman “a-polar”, otros “uni-multipolar”, mientras otros sostienen que ya nos encontramos en una multipolaridad, lo cierto es que el escenario del conflicto clásico entre Estados ya no existe. En el presente proliferan los actores y delitos transfronterizos, así como las tragedias ambientales por el cambio climático, y se ponen en duda las capacidades de los Estados para poder lidiar con todo ello.

La puja por el poder en un momento de transición se materializa a través de conflictos que se llevan a cabo en la periferia de los grandes poderes, y a través de las fronteras. Los criminales se mezclan con la sociedad civil. Muchos Estados de menor tamaño, que se ven afectados y no pueden lidiar con dichos desafíos, se resquebrajan, como Siria.

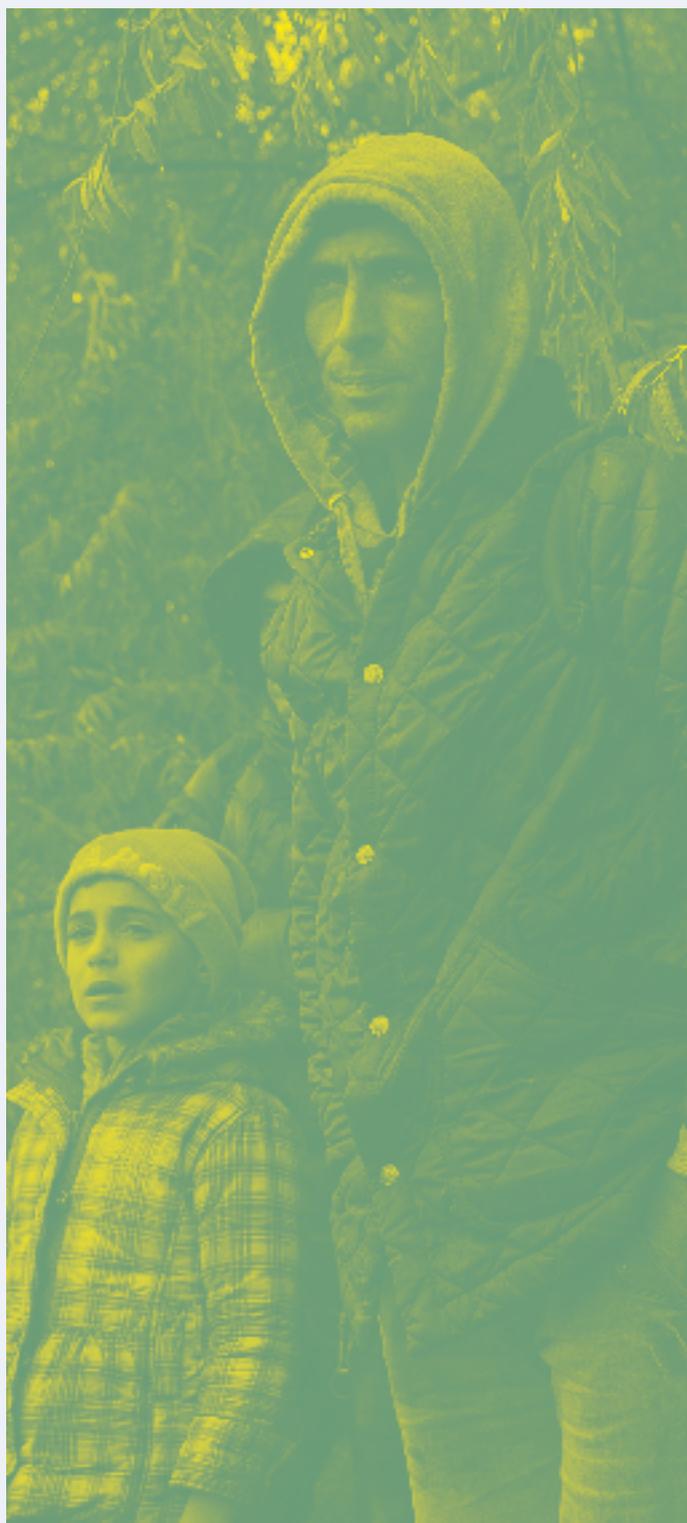
La historia de las relaciones internacionales nos ha enseñado que cada vez que hay un cambio en el sistema, hay conflicto, y dichos conflictos conllevan tragedias humanitarias. Y cuando hay tragedias humanitarias, hay refugiados. Dado que aún estamos en un momento de transición y que no hay perspectivas de que haya un liderazgo mundial consolidado en el corto o mediano plazo, lo más probable es que estos conflictos continúen. Y al continuar, también lo hará el flujo de refugiados y desplazados. Pero el régimen multilateral para los refugiados no prevé casos de fragilidad estatal, autoritarismo ni de migración forzada por sequías, terremotos o hambrunas. Las personas ya no sólo buscan refugio por temor a ser perseguidas por “motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas”. Por ello, en la actualidad es sumamente necesario un marco de gobernabilidad global de las migraciones, o al menos, como punto de partida, de las migraciones forzadas. Pero para que un sistema de gobernabilidad funcione, los dos criterios básicos son, primero, que se base en creencias compartidas, y segundo, que sea aceptado por la mayoría de los integrantes del sistema. Ambos elementos parecen estar ausentes en los debates actuales sobre migraciones.

## Migraciones irregulares

Los movimientos de personas a través de las fronteras, tanto de manera permanente como temporaria, se están incrementando. El efecto de las redes y cadenas migratorias, junto con los transportes y las nuevas tecnologías, sumado a los conflictos mencionados, incrementa esta movilidad.

Sin embargo, como hemos visto, las migraciones siguen tratándose desde una perspectiva nacional y, en la mayoría de los países desarrollados y principales receptores, desde una perspectiva de seguridad y restrictiva. Ya ha sido ampliamente probado que las políticas restrictivas y el mayor control de las fronteras tienen como efecto el incremento de la irregularidad migratoria y de las vías irregulares de ingreso a los países, así como las muertes de migrantes, que buscan rutas más riesgosas. Dichas políticas ayudan a la proliferación de mafias de traficantes de migrantes o *coyotes*. También desestimulan las migraciones circulares y así fomentan que las personas pasen a ser *overs-tayers*, es decir, se queden más allá del tiempo permitido en su visa. Paradójicamente, el incremento en los controles causa más pérdida de control.

A esto se suma que, en la actualidad, la distinción entre migración forzada y “económica” es muy sutil. Si una persona no tiene la capacidad de conseguir trabajo en su lugar de origen y por dicha razón no puede alimentar a su familia, ¿quién puede decir que dicha persona no fue “forzada” a migrar?



## La problemática de las migraciones y las políticas migratorias en Europa y Estados Unidos

En el continente donde se originó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados no existe una política común de asilo y refugio, sino medidas que tratan el fenómeno de manera fragmentaria y *ad hoc*. Existe un consenso en torno a la inexistencia de fronteras interiores y el control de las exteriores, pero no una posición unificada sobre cómo hacerlo. Si bien existe una política de ciudadanía europea y de libre circulación a nivel regional, la política de admisión y residencia de nacionales de terceros Estados sigue siendo potestad de los gobiernos nacionales.

La actual “crisis de los refugiados” representa la mayor llegada de personas por razones forzadas a su territorio desde la crisis de los Balcanes, y a nivel global, el mayor desplazamiento forzado de personas desde la Segunda Guerra Mundial. Ante este escenario, el débil marco normativo con el que contaba la UE colapsó. El llamado Régimen de Dublín establece que los países que reciben a los refugiados son quienes deben tramitar su solicitud de asilo, y el de Schengen, que los Estados de la “frontera exterior” son quienes deben controlarla (existe una agencia europea, Frontex, pero su presupuesto y competencias son limitados). Dado que las embajadas de los Estados miembros no están otorgando visas humanitarias en zonas de conflicto, las personas deben movilizarse hasta el territorio de la UE para comenzar a tramitar su solicitud, lo que fomenta el negocio de los traficantes. Asimismo, el sistema lleva a que la carga económica y burocrática recaiga sobre los países de la “frontera exterior”, donde primero arriban los solicitantes (en la actual coyuntura son Italia, Grecia y Hungría). De esta manera, la gestión de la migración “no deseada” se relega a los miembros periféricos, generando una división norte-sur.

Así, ante la llegada récord de personas en busca de refugio en los últimos meses, dichos países, al no poder gestionar todas las solicitudes, comenzaron a dejar circular a las personas por el territorio sin registrarlas. Entonces, Alemania anunció que dejaría de aplicar el régimen y que se convertiría –por lejos– en el principal receptor, albergando a casi un millón de personas en un año. Solo después de que el problema adquirió las proporciones actuales (y a pesar de que los países “fronterizos” venían reclamando una solución hace años), se propuso un sistema de repartición de refugiados. Sin embargo, la propuesta afecta a unos 160.000 refugiados, poco más de la décima parte de los que recibirá Alemania, y muchos países de Europa del Este la rechazaron.

Hoy, en Europa se han restablecido “momentáneamente” los controles en frontera, se han construido vallas, se habla de la supervivencia de la libre circulación de personas, uno de los más grandes logros de la integración, que está puesta en duda. El debate de fondo es aquel sobre la relación entre soberanía nacional, solidaridad y responsabilidad compartida.

Estados Unidos es el mayor receptor de inmigrantes (en términos de *stock*) a nivel mundial. Cuenta con una amplia experiencia en recepción e integración de inmigrantes. A su vez, es el país que tiene la frontera territorial más amplia del mundo, con México, donde hay uno de los muros más extensos que existen y donde mueren cientos de migrantes por año. En el ámbito normativo, forma parte del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. Sin embargo, tampoco tiene un consenso interno sobre la admisión de refugiados frente a la crisis humanitaria en Siria, ni con respecto a la muy necesaria reforma mi-

gratoria para solucionar la situación de alrededor de 11 millones de inmigrantes en situación de irregularidad.

Frente a la cuestión siria, mientras que el Ejecutivo llama a cooperar con los esfuerzos de los europeos, el Congreso y al menos 30 gobernadores han expresado su rechazo a la idea. Este año Estados Unidos se comprometió a recibir un total de 70.000 refugiados, el mismo número que el año pasado. Hasta el momento, este país admitió a alrededor de 2.000 sirios y prometió recibir un total de 15.000 entre este año y el próximo. Estos números son insignificantes si se los compara con Alemania, cuya economía es la quinta parte de la de Estados Unidos, y más aún si se tiene en cuenta que más de cuatro millones de sirios han dejado su país en búsqueda de refugio. Los europeos no perciben que su socio esté siendo solidario con ellos, más aun teniendo en cuenta el rol de Estados Unidos en el comienzo del conflicto en el Levante.



*Este momento histórico tiene la característica distintiva de ser el único en el que casi todos los países del mundo son, simultáneamente (si bien en distintas proporciones), receptores, emisores y de tránsito de migrantes. Por ello se puede afirmar que en la actualidad son pocos los países del mundo cuya economía, política o sociedad no se vea afectada por las migraciones.*

### **Migraciones e interés nacional**

Diversos estudios en Estados Unidos han demostrado que los extranjeros suelen tener menores proporciones de desempleo y que los refugiados, después de asentarse en el país, tienden a trabajar más horas, hablar mejor inglés y consiguen estar en una posición económico-laboral mejor que otros inmigrantes.

En Europa, los dirigentes son conscientes de la necesidad de población joven ante la inminente erosión del Estado de bienestar por la baja en la natalidad.

Los inmigrantes, una vez insertos en los mercados de trabajo, además de estar regularizados y formar parte del sistema, contribuyen con él económicamente, lo cual es funcional a los intereses de los Estados, que se supone que no quieren tener grandes porciones de su economía en negro. La inserción social de los migrantes también contribuye a evitar la proliferación de ideologías extremistas. A pesar de esto, siguen prevaleciendo los cálculos políticos y electorales a corto plazo. Frente al actual desafío de la llegada de cientos de miles de refugiados, Europa y Estados Unidos han respondido con argumentos nacionalistas y medidas unilaterales.

El régimen internacional que regula las migraciones tiende a resguardar la soberanía estatal y a delegar en los gobiernos las políticas de admisión y residencia. Pero las políticas migratorias de un país afectan a los flujos migratorios que arriban a otro. En el actual contexto, las políticas unilaterales refuerzan a las mafias (coyotes) y debilitan a los Estados (aduana).

Cuando hay desorden y transición, se registran conflictos transnacionales que acarrear crisis humanitarias. Ante estas catástrofes, mientras sigan los bombardeos y la violencia en lugares como Siria, y dadas las facilidades en la comunicación que da la tecnología, las personas seguirán migrando. Las migraciones (forzadas o no) son uno de los ejemplos más resonantes del carácter global y transnacional de los desafíos del mundo actual. Frente a desafíos globales, hacen falta respuestas globales y regionales. La capacidad de integrar inmigrantes étnicamente diversos en las economías y la sociedades receptoras, marcará el desarrollo futuro de los problemas actuales, como el extremismo. La "crisis de los refugiados" podría ser utilizada como una oportunidad para renovar y progresar en las soluciones conjuntas, para recordar y demostrar que la cooperación multilateral puede ser una fuerza para la paz y la solidaridad.