

Migraciones internacionales, desigualdades y soberanía de Estado

International migrations, inequalities and State sovereignty

*Manigeh Roosta*¹

Resumen

La migración internacional representa tan solo un 3,6% de la población mundial. Sin embargo, por su evolución en décadas recientes, se ha constituido en uno de los temas principales en las esferas gubernamentales, internacionales y de los medios de comunicación. El presente artículo pretende contribuir al diálogo acerca de los impactos de las migraciones sobre la soberanía del Estado. Examina el rol de las migraciones en la Agenda 2030 para reducir las desigualdades y luego explora algunas de las implicaciones de las migraciones en el ejercicio de la soberanía, tanto en las líneas fronterizas como en el territorio del Estado, desde el enfoque de los derechos humanos. Asimismo, argumenta que los efectos de las migraciones internacionales son multidimensionales y a veces contradictorios, y que a largo plazo abren un horizonte en el que la interconexión y la interdependencia entre pueblos, naciones/países y regiones son las notas dominantes en el escenario del desarrollo sostenible.

Palabras clave: Migración internacional, soberanía de Estado, cooperación internacional, derechos humanos.

1 Manigeh Roosta es docente-investigadora del Postgrado en Ciencias del Desarrollo-Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA). manigeh.roosta@cides.edu.bo

Abstract

International migration only represents 3,6% of the world population. However, due to its evolution in recent decades, it has become one of the main issues in governmental, international and media spheres. This article aims to contribute to the dialogue about the impacts of migration on the sovereignty of the State. It examines the role of migration in the 2030 Agenda to reduce inequalities, and then explore some of the implications of migration for the exercise of sovereignty, both along the border lines and in the territory of the State, from a human rights perspective. Likewise, it argues that the effects of international migration are multidimensional and sometimes contradictory, but in the long term they open a horizon in which interconnection and interdependence between peoples, nations / countries and regions are the dominant features in the scenario of Sustainable Development.

Keywords: *International migration, State sovereignty, international cooperation, human rights.*

Introducción

Según las estimaciones más recientes de ONU Migraciones, en 2020², aunque la inmensa mayoría de los habitantes del planeta seguía viviendo en los países donde había nacido, aproximadamente 281 millones de personas, equivalentes a 3,6% de la población mundial, vivía en un país distinto al de su nacimiento. Sin embargo, el fenómeno de las migraciones internacionales, por su evolución y su impacto en décadas recientes, continúa siendo uno de los temas principales en las esferas gubernamentales, internacionales y de los medios de comunicación.

Las migraciones internacionales muestran una tendencia creciente desde inicios del siglo XXI. En términos relativos, el año 2000 se registró un 2,8% de población mundial como migrante (OIM-ONU Migraciones, 2019: 11). La distribución de las migraciones varía según la región y los países de destino: Europa y Asia acogen alrededor del 61% de la población migrante; América del Norte, un equivalente al 21%; África, el 9%; América Latina y el Caribe, el 5%; y Oceanía, un 3% de los flujos migratorios³. Esas

2 Véase: <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2020-interactive/?lang=ES>

3 *Ibíd.*

estimaciones del número y del porcentaje de migrantes internacionales superan algunas proyecciones realizadas para 2050 (*ibid.*: 2).

Entre los efectos visibles de las migraciones internacionales figuran los aspectos económicos. Pese a que tan solo dos tercios de las migraciones internacionales son laborales (aproximadamente 2,4% de la población mundial), sus aportes al producto interno bruto (PIB) mundial alcanzaron a 9,4% en 2015 (*ibid.*: 211). En ese contexto, las remesas son uno de los efectos más directos de las migraciones en los países de origen. En 2018, el monto total de las remesas a nivel mundial alcanzó los 689 mil millones de dólares americanos, siendo los principales receptores India, China y México, y los países que lideran como origen de las remesas Estados Unidos, los Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita (*ibid.*: 3). Más allá de lo económico, las migraciones internacionales son fenómenos multidimensionales.

Pese a su reducido porcentaje, las migraciones internacionales afectan en los países tanto de origen como en los de tránsito y de destino, no solo en lo económico y lo demográfico, sino en lo social, lo político y lo cultural. Más allá de sus aspectos cuantitativos (volumen, crecimiento y remesas), y lejos de ser movimientos espontáneos individuales, las migraciones internacionales visibilizan desigualdades socio-económico-ambientales, diferencias en cuanto a los comportamientos de fenómenos demográficos y también deficiencias relativas a la democracia de sus sistemas políticos. La importancia de estudiar las migraciones en la coyuntura internacional es crucial para examinar las tendencias futuras, especialmente en el campo del desarrollo sostenible.

El presente artículo pretende contribuir al continuo diálogo sobre los impactos y las consecuencias de las migraciones, aunque no directamente en lo concerniente a los aspectos socioeconómicos, sino a aquellos relacionados con el concepto de soberanía del Estado. Después de analizar la complejidad de las desigualdades asociadas con las migraciones internacionales, también examina el rol de migraciones en la Agenda 2030 para reducir las desigualdades en y entre los países, para luego explorar algunas de las consecuencias de las migraciones internacionales en el ejercicio de la soberanía tanto en las líneas fronterizas como en el territorio del Estado, desde el enfoque de los derechos humanos internacionales.

Este artículo, asimismo, argumenta que los efectos de las migraciones internacionales, pese a su relativo/reducido peso estadístico, son multidimensionales y a veces contradictorios, pero en el largo plazo abren un horizonte nuevo en el que la interconexión y la interdependencia entre pueblos, países y regiones son las notas dominantes en el escenario del desarrollo sostenible.

Las migraciones internacionales y las desigualdades

Las migraciones internacionales han sido comparadas con un “símbolo poderoso de la desigualdad global”, sea en términos salariales como de oportunidades, seguridad o estilo de vida (UN, 2019b: 10). Las desigualdades suelen tener una relación estrecha con la violación de los derechos humanos básicos, entre ellos acceso a educación, salud, empleo digno y vida libre de violencia-conflictos, y beneficiarse de las instituciones democráticas transparentes. Sin embargo, el análisis de las desigualdades requiere de revisión y ajustes de las suposiciones prevalentes, a fin de comprender su complejidad.

Es cierto que existen diferencias socioeconómicas entre los países de origen y destino. No obstante, las migraciones no solamente surgen de la desigualdad y del desarrollo fallido:

Los países de ingresos medios envían más migrantes al exterior que los países de ingresos bajos. En general, la migración despega una vez que los países han comenzado a crecer económicamente y desarrollarse... A medida que los países se desarrollan, más personas tienen los medios económicos para migrar. Las mejoras en la educación y el acceso a ideas, información y transporte asequible a menudo aumentan el deseo y las oportunidades de migrar (*ibíd.*).

Además, la desigualdad económica por sí sola no es suficiente para explicar el fenómeno de los movimientos poblacionales a través de las fronteras:

La desigualdad de ingresos entre los países ha disminuido desde la década de 1980, pero el número de migrantes ha seguido aumentando. Si la migración

sólo respondiera a la desigualdad de ingresos, también sería difícil explicar por qué los migrantes no eligen sistemáticamente los países más ricos, por qué los niveles de migración difieren entre países con niveles similares de ingresos y crecimiento, o por qué algunos migrantes regresan incluso a sus países de origen, cuando las diferencias de ingresos entre origen y destino siguen siendo amplias (UN, 2019a: 129).

Las migraciones internacionales se vuelven fenómenos cada vez más complejos y dinámicos, exigiendo una revisión de los conceptos basada en las evidencias actualizadas.

Las desigualdades económicas son una de las fuerzas que impulsan las migraciones internacionales, pero no son las únicas. Aparte de las fuerzas familiares, influyen también los conflictos, las violencias y las emergencias naturales, sin omitir el funcionamiento de las instituciones, incluyendo corrupción y gobernanza débil en los países de origen; la existencia de instituciones de protección social; y el respeto a los derechos civiles y políticos en los países de acogida (UN, 2019a: 129-130). La consideración de intervención de estos, junto con los económicos, permite una lectura más comprensiva de la realidad.

Las migraciones no se generan tan solo por el empuje de las fuerzas expulsoras en los países de origen, sino también por las fuerzas de atracción en los países de destino. Las altas tasas de fecundidad y el crecimiento poblacional en ausencia de políticas de generación de empleos formales, especialmente dirigidos para mujeres y hombres jóvenes, generan corrientes emigratorias en los países de origen, pero estas deben ser articuladas con las fuerzas de atracción en los países de destino, generadas al mismo tiempo por los procesos de envejecimiento y el ingreso de mujeres a los mercados de trabajo, los cuales demandan mano de obra para los trabajos de cuidado y de servicios domésticos, sin olvidar el efecto de otras fuerzas, como las preferencias individuales-familiares y la información difundida en las redes sociales, entre otras (*ibíd.*: 130-131). Sin duda, esta interacción entre las fuerzas de expulsión y atracción amplía el horizonte de estudio de migraciones internacionales.

Las desigualdades no son condiciones adversas que los y las migrantes enfrentan exclusivamente en su país de origen. Las desigualdades no

terminan al llegar al país de destino. Al contrario, continúan con diversas intensidades, especialmente en cuanto a las oportunidades laborales y la equidad de género, ambas asociadas con los estigmas, los prejuicios y las discriminaciones no fundadas (Roosta, 2020: 51-53).

Los migrantes menos calificados complementan la fuerza laboral, aceptando los trabajos que los no-migrantes rechazan (agricultura, minería, construcción o trabajos domésticos), incluso bajo condiciones salariales no igualitarias, especialmente para los no legales (UN, 2019a: 10-12), continuando las desigualdades con nuevas características.

En los países de acogida, las mujeres migrantes experimentan una serie de desigualdades derivadas de las barreras sociales, políticas o económicas que se interponen exclusivamente para ellas. En efecto, la participación y la inclusión laboral de las mujeres migrantes es menor, como lo reportan los datos para 2017 de la Unión Europea (IOM, 2019: 195-196), donde, por ejemplo, el 54% de las mujeres nacidas fuera de la Unión Europea tenía algún empleo, mientras que ese porcentaje se elevaba al 73% en el caso de los hombres con las mismas características; al mismo tiempo, el 40% de las mujeres estaba sobrecalificada para la posición laboral desempeñada. Muchas mujeres involucradas en tareas domésticas, además, estaban expuestas a mayores riesgos de violencia, abuso y explotación (IOM, 2019: 195-196), como también a aceptar desigualdades en una nueva dimensión.

Por otra parte, las determinaciones gubernamentales pueden imponer restricciones y prohibiciones al trabajo de las mujeres en ciertos sectores laborales, canalizando la oferta de trabajo para ellas hacia las tareas domésticas que, generalmente, conllevan la reproducción de los roles tradicionales de cuidado, como también la reproducción de la fuerza laboral y de la división sexual del trabajo, tal como ocurre en el espacio privado de los hogares particulares (Unión Interparlamentaria, 2015: 36-38), incrementando su riesgo a estar expuestas a discriminaciones y a violaciones de sus derechos.

En términos generales, la equidad de género tampoco es una tarea acabada en los países llamados “desarrollados”, pese a sus normativas legales que podrían ofrecer mayor protección de los derechos humanos de las mujeres. Lo cierto es que todavía existe mucho camino por recorrer y, por lo mismo, no se puede esperar que las mujeres, con el mero traslado

físico, se conviertan automáticamente en sujetos con plena igualdad de derechos (Roosta, 2009: 173), siendo que en el país de acogida enfrentan desigualdades en mayor o en menor intensidad y visibilidad.

El costo elevado de la transferencia de remesas (UN, 2019a: 10-12) se convierte en otro factor que contribuye a las desigualdades. Tales costos elevados no permiten a los familiares en el país de origen beneficiarse completamente de la ayuda que los miembros de su familia les envían desde los países de destino. Mientras tanto, esos costos altos van diezmando las remesas que se originan en la contribución individual directa al desarrollo del país del origen. Los derechos de las personas migrantes y de sus familiares en el país de origen deben ser protegidos, a fin de que sus contribuciones puedan beneficiar no solo a los países de destino, sino también a los países de origen.

La Agenda 2030 destaca el rol que puede desempeñar la migración en la reducción de la desigualdad dentro y entre los países, siempre que sea gestionada adecuadamente. A tal fin, las personas desfavorecidas deberían beneficiarse más de ese proceso que aquellas que están en mejor situación, tanto en términos de ingresos y de acceso a oportunidades como de derechos políticos, de cara a garantizar que los costos y los beneficios de la migración sean compartidos de manera uniforme entre las diferentes personas y los distintos países (UN, 2019a: 129).

Sin duda, las migraciones son un “símbolo poderoso” de las desigualdades, aunque no necesariamente desaparecen al llegar a los países de destino. Las desigualdades se van transformando y cambiando en intensidad, y muchas veces en forma. Las desigualdades tienen relación estrecha con la violación de los derechos humanos básicos. Sin embargo, es importante reconocer que también las migraciones internacionales contribuyen potencialmente a la reducción de las desigualdades.

Las migraciones internacionales y el desarrollo sostenible

Por primera vez, el tema de las migraciones internacionales figura en la Agenda 2030, específicamente en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 10,

el cual propone “reducir la desigualdad en y entre los países” como mecanismo para garantizar que nadie quede rezagado. La meta 10.7, a su vez, está referida a “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”. En cuanto a la meta 10.c, esta señala “la necesidad de reducir [de aquí a 2030] a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5%”. Las dos últimas plantean una nueva visión de las potencialidades de las migraciones internacionales. Lejos de ser un problema, las migraciones generan beneficios tanto para los países de origen como para los de tránsito y de destino.

La Agenda 2030 describe de manera clara el abordaje de las migraciones internacionales:

Reconocemos la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. Reconocemos también que la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales. Cooperaremos en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, y a los refugiados y los desplazados. Esa cooperación también deberá fortalecer la resiliencia de las comunidades que acogen a los refugiados, particularmente en los países en desarrollo. Subrayamos que los migrantes tienen derecho a regresar a su país de nacionalidad y recordamos que los Estados deben velar por que se reciba adecuadamente a los nacionales que regresen a su país (NN. UU.-AG, 2015: 9).

Es un hecho que la Agenda 2030 plantea una nueva visión de las migraciones internacionales, la cual se distancia del imaginario público actual que la considera un problema o una barrera para el desarrollo de algunos países. Reconoce, en efecto, la “positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible”, y afirma que la migración internacional es una “realidad pluridimensional” que contribuye al desarrollo en los países de origen, de tránsito y de destino. Por tanto, la Agenda

2030 no propone restringir, sino “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables”. Como eje principal para el logro de las estrategias planteadas, señala el respeto pleno a los derechos humanos y el trato humanitario a las personas en movimiento, sin ningún condicionamiento. Esos son los requisitos indispensables para “no dejar a nadie atrás” y lograr cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En general, la movilidad humana a nivel internacional es enfatizada en las metas de varios Objetivos de Desarrollo Sostenible como indicadores del cumplimiento de la Agenda 2030 (Overseas Development Institute, 2018: 5-6):

- Incrementar el número de estudiantes becados y becadas de los países en desarrollo para matricularse en educación superior, formación vocacional, Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y programas técnicos en los países desarrollados y otros en desarrollo (4.b).
- Eliminar toda forma de violencia contra las mujeres y las niñas en las esferas públicas y privadas, incluyendo el tráfico y la explotación sexual y de otra índole (5.2).
- Tomar las medidas inmediatas y efectivas para erradicar trabajos forzados, terminar con la esclavitud moderna y el tráfico de personas, y eliminar el trabajo infantil y el reclutamiento de niños-soldados (8.7).
- Proteger los derechos laborales y promover un ambiente laboral seguro para todos los trabajadores, incluyendo a las y los trabajadores migrantes, en particular para las mujeres migrantes y quienes están en condiciones laborales precarias (8.8).
- Facilitar la migración ordenada, segura y regular-responsable, y la movilidad de las personas mediante la implementación de políticas migratorias bien manejadas y planificadas (10.7).
- Reducir el costo de las transacciones de las remesas (10.c).
- Acabar con el abuso, la explotación, el tráfico y todas las formas de violencia y de tortura de los niños; y construir la capacidad en los países

en desarrollo para disponer de manera oportuna y confiable con datos de alta calidad, desagregada por ingreso, género, edad, raza, etnicidad, estado migratorio, deseabilidad y locación geográfica, y otras características relevantes en el contexto nacional (17.18).

La diversidad de metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible confirma, una vez más, el carácter multidimensional de las migraciones. En contrapunto con algunas investigaciones, lo económico no es el único factor que se debe tener en cuenta, ya que los “efectos sociales, fiscales, culturales, religiosos y de otra índole pueden ser igualmente importantes para los Gobiernos cuando evalúan cómo gestionar las corrientes de personas o celebrar acuerdos con otros Estados” (OIM, 2018: 142). Además, la migración internacional, como uno de los asuntos internacionales en la agenda mundial, converge con otras cuestiones “como el desarrollo, el comercio, la seguridad, el cambio ambiental, la resolución de conflictos, la reducción del riesgo de desastres, y los derechos humanos y la acción humanitaria”, que también requieren de una perspectiva transnacional (*ibíd.*: 140).

La visión comprensiva de la Agenda 2030, referida a reconocer las contribuciones de las migraciones internacionales, fue reforzada con la culminación de varios procesos paralelos que venían desarrollándose desde el inicio del presente siglo. El 2018 marcó la aprobación y el lanzamiento del Pacto Mundial sobre la Migración, que subraya y resalta con claridad que la migración internacional, lejos de ser un problema, es una dimensión de desarrollo; e invocó a la cooperación internacional a reducir los riesgos y las vulnerabilidades que la migración implica, con el fin de proteger los derechos humanos de los y las migrantes.

Las migraciones internacionales y la soberanía de Estado

La confluencia de las migraciones internacionales con las dimensiones económicas y otras cuestiones internacionales conlleva a visibilizar las implicaciones de la movilidad poblacional en cuanto a las dimensiones estructurales.

Como una referencia simple, y sin pretender hacer una definición exhaustiva jurídico-política, se procura analizar seguidamente algunos elementos tradicionales del marco conceptual de la soberanía del Estado, para luego explorar los impactos de las migraciones internacionales sobre ellos.

“Una función clave del Estado soberano moderno es la gestión de la población” (Adamson y Tsourapas, 2020: 1), lo que significa que los Estados tienen el monopolio sobre los medios legítimos de movimiento, entre otros, de la gente; o sea, mantener el control principalmente sobre las fronteras nacionales y sobre su territorio, sin interferencias externas. La frontera, principalmente, y el territorio son enfatizados como características únicas del Estado moderno.

Según Torpey (1998), el Estado-nación contemporáneo “se estableció y evolucionó como una estructura política diseñada para ‘abrazar’ poblaciones, distinguiendo entre ‘internos’ y ‘externos’ a los efectos de realizar funciones burocráticas tales como impuestos, prestación de servicios públicos y bienestar, seguridad y servicio militar obligatorio” (en Adamson y Tsourapas, 2020: 1). Entonces, mediante el ejercicio de su soberanía, el Estado diferenciaría entre nativos y emigrantes.

Esa definición de soberanía implica dos funciones (aunque no únicas) diferentes pero complementarias para el Estado, una en sus fronteras y la otra en su territorio. El Estado controla, por sí solo y sin ayuda-intervención de otros Estados y organizaciones internacionales, sus fronteras en cuanto al ingreso/paso de personas, bienes y mercancías, obviamente con énfasis especial en los movimientos de las personas. Además, el Estado, dentro de su territorio, tiene la potestad de definir políticas y medidas para diferentes grupos que residen en su territorio. Ambas funciones son implementadas con autonomía total y sin intervención de las organizaciones internacionales y/o de los otros Estados.

Los aspectos de esa definición tradicional/clásica de la soberanía del Estado, al interactuar con la gestión de las migraciones internacionales masivas, genera tensiones, aunque habría que admitir que la relación entre soberanía y migración no se limita a tales aspectos.

Las fronteras

Las fronteras, como parte de soberanía de un Estado, se han enfrentado a una evolución conceptual a lo largo de la historia. En la actualidad, las fronteras no son solamente las barreras físicas a través de las cuales cruzan bienes y personas, sino también sitios virtuales de transferencias de efectivo, flujos comerciales y conexiones comerciales internacionales, y, como tales, exigen que la política de seguridad fronteriza se expanda para incluir la recopilación y el análisis de inteligencia sofisticados para interceptar transacciones ilícitas antes de que lleguen a la frontera (Hansen y Papademetriou, 2013: 1). En ese proceso, las fronteras y la soberanía del Estado están estrechamente relacionadas.

La migración internacional y la soberanía de Estado generan una relación no muy clara y, a menudo, con reservas por parte de los gobiernos nacionales. La migración internacional es, por naturaleza, una cuestión que involucra al país de origen, de tránsito y de destino. Sin embargo, históricamente la gobernanza de la migración ha sido tratada como un asunto interno de cada Estado, con la elaboración de sus correspondientes políticas y reglamentos a nivel nacional (OIM-ONU Migraciones, 2019: 317). Las migraciones internacionales afectan directamente sobre algunos componentes del marco conceptual de lo que se conoce como Estado (*ibíd.*). De ahí la inquietud de los Estados en cuanto al ejercicio de sus facultades tradicionalmente consensuadas.

El *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018* describe, por una parte, la preocupación exteriorizada de algunos Estados por la incidencia directa de la migración en la soberanía, “debido a que repercute en la integridad de las fronteras, el crecimiento económico, las relaciones sociales, la demografía, los valores culturales y, en casos excepcionales, la estabilidad política”, y, por otra parte, la “gran preocupación” relativa a la pérdida de soberanía por la cooperación internacional (OIM, 2018: 141), tanto por parte de los países de origen como por los de tránsito y de destino.

Todas las políticas fronterizas apuntan a dos conjuntos de objetivos relacionados (Hansen y Papademetriou, 2013: 4): (i) asegurarse de que el movimiento considerado beneficioso (bienes legales, la mayoría de los

turistas, algunas categorías de estudiantes, gente de negocios y ciertas categorías de migrantes) no tenga obstáculos, mientras que se bloquea el movimiento no deseado (drogas, otros bienes no autorizados y migrantes no autorizados); y (ii) los Estados quieren dar la impresión de que todas las personas dentro de sus fronteras, ya sean ciudadanos, residentes legales o migrantes no autorizados, están recibiendo un trato justo y equitativo. De ese modo, las fronteras se convierten en un elemento fundamental en cuanto a la gestión de las migraciones internacionales.

El control de las fronteras es una de las características importantes de la soberanía del Estado, aunque en la actualidad enfrenta desafíos. Tradicionalmente las fronteras han sido concebidas como “líneas en la arena y el mapa” para marcar el límite de la soberanía de un Estado, que podía definir movimientos de personas y de mercancías, decidiendo o determinando quién y qué puede entrar o salir, cuándo y en qué condiciones.

Aquello, en el contexto de la globalización, no es sostenible, demandando que las fronteras sean percibidas como la “incorporación de flujos hacia y a través de líneas que marcan la soberanía nacional y se gestionan como redes interdependientes entre naciones, en vez de ser únicamente líneas jurisdiccionales para ser interminablemente fortificadas y defendidas *in situ*” (Bersin, 2021: 2). Además, en los hechos, los flujos migratorios actuales, por la aceleración de las innovaciones tecnológicas, entre otros aspectos, se movilizan sin parar, operando independientemente de los Estados nacionales, los cuales, por no contar con equipos ni con recursos adecuados, enfrentan diversos desafíos manejando movimientos masivos (*ibíd*). Obviamente que esa concepción de línea y de flujo plantea desafíos a la definición clásica de fronteras, mas no pretende anularla, sino ampliarla y adaptarla a la realidad actual.

La gestión fragmentada de las fronteras ha sido una práctica histórica que requiere de revisión en la coyuntura actual. “El enfoque del nuevo paradigma de gestión de fronteras es recopilar y analizar la información sobre las personas y los bienes que se mueven hacia fronteras soberanas en lugar de simplemente interactuar con ellos en las líneas que dividen las naciones” (Bersin, 2021: 3 [traducción propia]). El Estado soberano debe

ajustar sus políticas y sus normas de soberanía para poder lidiar y solucionar los retos de los movimientos masivos de población.

Además de enfrentar desafíos en las fronteras, debido a los movimientos masivos de los migrantes y de los refugiados, los Estados también enfrentan desafíos dentro de sus territorios, por los requerimientos emergentes de los flujos crecientes de las migraciones internacionales y la necesidad de buscar cooperación internacional, por un lado, y por los derechos humanos de los y las migrantes residentes dentro de su territorio, por otro.

Es evidente que intentar gestionar migraciones unilateralmente por un solo Estado es casi imposible. Ningún gobierno puede eficazmente gestionar migraciones masivas por sí solo y sin contar con una red de apoyo multilateral (*ibíd.*: 6).

Cooperación internacional

Por definición, los flujos migratorios requieren al menos de dos países (uno de origen y otro de destino) y progresivamente de otros países más (de tránsito). En la formulación y en la aplicación de “políticas migratorias para dar respuesta a los complejos impulsores y procesos de la migración, se aprovecha la existencia de una cierta cooperación” (OIM, 2018: 140).

Pretender enfrentar de manera independiente y autónoma los complejos desafíos que plantea la migración es “abocarse al fracaso” (*ibíd.*: 163). Es indiscutible que ningún gobierno puede contrarrestar eficazmente los eventos migratorios masivos por sí solo, sin el apoyo de una red de multilateral, incluida la cooperación sostenible con los países vecinos (Bersin, 2021: 6).

Una de las razones de la imposibilidad de la gestión de las migraciones por un solo país radica en que es de poca utilidad concentrar las actividades en la línea de frontera. Para la gestión de las migraciones, de hecho, los Estados necesitan la ayuda y la cooperación de otros Estados, a fin de tomar las medidas necesarias lejos de sus líneas fronterizas y antes de que los flujos migratorios lleguen a ellas. De esa manera, las fronteras son “externalizadas” y “empujadas hacia afuera”, rompiendo con las nociones fragmentadas del pasado respecto a la misión de seguridad de las fronteras

y a la gestión de las migraciones centrada en la línea fronteriza (*ibíd.*: 2-3). Esta nueva comprensión demuestra que el manejo de las migraciones no es posible solamente desde un lado de la línea fronteriza.

Además de las cooperaciones bilaterales y multilaterales, las migraciones internacionales vienen promoviendo una serie de iniciativas, diálogos y acuerdos internacionales para mejorar la gobernanza mundial de las migraciones. Es posible afirmar que el punto culminante de ese proceso de varias décadas fue la aprobación unánime por parte de los jefes de Estado y de los jefes de Gobierno de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, de 2016, mediante la cual los Estados se comprometieron a una serie de negociaciones intergubernamentales para la adopción del llamado Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (OIM, 2018: 3). Dicho Pacto, como “marco de cooperación no vinculante jurídicamente”, reconoce que la migración internacional no puede tratarse de manera aislada por ningún Estado, pero, a la vez, reafirma la soberanía de los Estados en “virtud del derecho internacional”. Esa nueva percepción considera la migración internacional como una realidad multidimensional de gran relevancia para el desarrollo sostenible de los países de origen, de tránsito y de destino.

En cuanto al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, este promueve la cooperación internacional mediante objetivos tales como: (i) velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada; (ii) aumentar la disponibilidad y la flexibilidad de las vías de migración regular; (iii) abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración; (iv) salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos; (v) reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes; (vi) prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional; (vii) gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada; (viii) aumentar la certidumbre y la previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación; (ix) mejorar la protección, la asistencia y la cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio; (x) invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes,

cualificaciones y competencias; (xi) crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países; (xii) promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas, y fomentar la inclusión financiera de los migrantes; (xiii) colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y de dignidad, así como la reintegración sostenible; (xiv) fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular; (xv) recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica; y (xvi) proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración.

Esos objetivos evidencian su compatibilidad con los Objetivos del Desarrollo Sostenible. En ellos se destacan la centralidad de las personas y el respeto a sus derechos humanos, de modo independiente a su condición migratoria. Asimismo, promueven la cooperación internacional en pro de una visión no fragmentada en el abordaje de las migraciones internacionales para, finalmente, avanzar hacia el horizonte de “no dejar a nadie atrás”.

El *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018* indica que “[l]as normas mundiales, incluidos principios, reglas y directrices, sean jurídicamente vinculantes o no, establecen medidas de referencia respecto de las cuales es posible evaluar el comportamiento de los Estados” (OIM, 2018: 140). Asimismo, aclara que incluso en el caso de que no hayan sido ratificadas o que no hayan contado con una adhesión mayoritaria, esas normas mundiales “pueden influir en el comportamiento de los Estados” (*ibíd.*). El citado informe también enfatiza en que los Estados, al aceptar los acuerdos y los tratados internacionales, han admitido que el derecho internacional habitual “limite su autoridad para regular la migración, como parte del ejercicio de su soberanía; de esta manera, en virtud del derecho internacional, los Estados permiten, explícita o implícitamente, que sus poderes regulatorios migratorios sean limitados” (OIM, 2018: 144).

La importancia del equilibrio entre los principios de la gestión de los flujos migratorios y los principios de la soberanía de los Estados cobra cada vez mayor visibilidad. Es importante notar que, en primer lugar, los Estados soberanos admiten y reconocen que no pueden lidiar con los flujos migratorios de manera aislada. Al mismo tiempo, tanto en las cooperaciones

bilaterales y multilaterales como en los objetivos del Pacto Mundial, los Estados se comprometen con principios, normas y responsabilidades que sobrepasan los principios de soberanía basados en las líneas fronterizas y en la exclusividad de acción dentro de los territorios sin intervención externa.

En un futuro, es posible presenciar un cambio de paradigma con nuevas, amplias y hasta ahora desconocidas oportunidades de cooperación internacional, “que se asemejarán más a los sistemas de comercio y capital –las contrapartes de la migración en el mundo de la globalización– y reducirán la fragmentación existente” (*ibíd.*: 163).

Los derechos humanos

La gobernanza de las migraciones internacionales, basada en el enfoque de los derechos humanos, plantea desafíos a la soberanía del Estado, tanto en la línea fronteriza como dentro de su territorio, demandando adaptarlos en el siglo XXI a las condiciones dinámicas en el contexto nacional e internacional.

La articulación entre el concepto clásico de soberanía nacional y el proceso de internacionalización de los derechos, que vienen desarrollándose a partir de la Segunda Guerra Mundial, genera procesos de adaptación y ajustes. Los Estados con soberanía absoluta tuvieron que ceder “para integrarse a sistemas multilaterales de derechos humanos” (NN. UU., CEPAL y OIM, 2018: 17), reconociendo que los derechos humanos, especialmente los de migración, son independientes de la pertinencia a cualquier comunidad nacional. En ese marco, la gobernanza migratoria pretende lograr “un equilibrio entre los derechos de los migrantes y el principio de soberanía de los Estados” (IOM, 2019: 291 [traducción propia]), dentro de sus fronteras, pero acoge a los migrantes como país de destino.

Reconocer y enfatizar los derechos humanos de los migrantes no es un asunto reciente, pero tomó visibilidad progresivamente, en especial desde la década de 1990. En la Conferencia Mundial de Población de Bucarest (UN, 1974) se pidió a los gobiernos considerar que la migración internacional “es importante para sus países, ya sea a corto o largo plazo, [y] a que celebren, cuando proceda, consultas bilaterales o multilaterales, teniendo en cuenta

los principios de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos” (*ibíd.*: 52 [traducción propia]). De igual modo, para los casos de inmigración de carácter prolongado, se invitaba a los países a “explorar las posibilidades de ampliar los derechos civiles nacionales a los inmigrantes ilegales” (*ibíd.*: 60).

Luego, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (UN, 1993), se instó a todos los Estados a “garantizar la protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y sus familias” (*ibíd.*: 33 [traducción propia]), y a dar “gran importancia a la promoción y protección de los derechos humanos de las personas pertenecientes a grupos que se han vuelto vulnerables, incluidos los trabajadores migratorios” (*ibíd.*: 24 [traducción propia]).

El Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo (UNFPA, 1994), asimismo, incluyó todo un capítulo dedicado a las migraciones internacionales, con claro énfasis en el respeto por los derechos humanos, pidiendo a los gobiernos “asegurar que se respeten los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas y las poblaciones indígenas” (*ibíd.*: 83).

Por otra parte, con la Declaración de Nueva York de 2016, los Estados aceptaron proteger plenamente “los derechos humanos de todos los refugiados y migrantes, por lo que, independientemente de su condición, todos son titulares de derechos” (p. 2). También aceptaron respetar “plenamente la ley internacional y la ley internacional de los derechos humanos y, cuando corresponda, la ley internacional de los refugiados y la ley internacional humanitaria” (p. 2). Además, con la aplicación del Pacto Mundial se buscó asegurar “el respeto, la protección y el cumplimiento efectivos de los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, durante todas las etapas del ciclo de la migración” (p. 4).

La centralidad del respeto a los derechos humanos cobró mayor importancia por el volumen creciente de la movilidad poblacional en recientes décadas, como también por la promoción de programas y de planes de desarrollo centrados en el ser humano. Como se puede advertir, todas y cada una de las convenciones internacionales proclaman el equilibrio que debe existir entre los derechos humanos de los migrantes y el principio de

soberanía de los Estados, el cual precisa desarrollar una comprensión más amplia de esos principios en el contexto del siglo XXI.

Los Estados al aceptar obligaciones sustantivas “para con las personas y pueblos y en especial los migrantes”, asumen el deber de “respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, para defender la dignidad humana”. En otras palabras, ratifican que los derechos humanos nacen de la “condición intrínseca del ser humano” y que la gran mayoría de los derechos humanos están garantizados para los migrantes y los ciudadanos por igual (OIM, 2018: 144-145). De nuevo, la aceptación y la aplicación de los derechos humanos requiere que los Estados puedan reexaminar y adaptar los principios de la soberanía a las exigencias emergentes de la coyuntura actual.

Conclusiones

Las migraciones internacionales son parte de la historia de la humanidad. Los flujos migratorios, como resultado de la relación dinámica entre las fuerzas de expulsión en los países de origen y las fuerzas de atracción en los países de destino, visibilizan las desigualdades y las diferencias no solo socioeconómicas y demográficas, sino también de democracia y de derechos humanos. Las migraciones internacionales, como un hecho social, se constituyen en uno de los fenómenos demográficos más dinámicos y complejos.

Se estima que el 3,6% de la población mundial vive en un país diferente al de su lugar de nacimiento. No obstante, el fenómeno migratorio afecta a todos los países. Además, pese al reducido porcentaje de migraciones laborales, sus aportes alcanzan al 9,4% del PIB global.

La Agenda 2030 considera, por primera vez en la historia, las migraciones internacionales como parte del Objetivo 10, referido a reducir la desigualdad en y entre los países. Afirma que se trata de una “realidad pluridimensional” y reconoce su “positiva contribución” al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible tanto en los países de origen como en los de tránsito y de destino. Por tanto, propone facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas.

El Pacto Mundial enfatiza que la migración internacional es una dimensión de desarrollo e invoca a la cooperación internacional a reducir sus riesgos y sus vulnerabilidades, con el fin de proteger los derechos humanos de los y las migrantes. En realidad, el Pacto Mundial es una invitación a profundizar la comprensión del potencial de las migraciones en percibir la interdependencia inherente entre las naciones y los Estados.

La migración internacional es un fenómeno multinacional con impactos multidimensionales, a veces incluso inesperados, en el corto, el mediano y el largo plazo. En primer lugar, la persona migrante es “expulsada” de su país de origen por las desigualdades y las diferencias socioeconómicas, demográficas, de democracia y de derechos humanos. En el corto y en el mediano plazo, por su participación en el mercado laboral, esa persona contribuye al desarrollo del país de acogida y, con el envío de remesas, como ayuda personal-privada-individual, no solo alivia la desigualdad y mejora la economía de su familia, sino que, a nivel macroeconómico, contribuye al PIB nacional y a la reproducción y la continuidad del sistema que la “expulsó” de su país de origen. En largo plazo, sin embargo, las movilidades transfronterizas de los migrantes evidencian las carencias o las insuficiencias de algunos principios, normas y leyes tradicionalmente consensuados, planteando o exigiendo la revisión de los supuestos y la necesidad de su ampliación, adaptación y ajuste para que respondan a los nuevos escenarios emergentes.

Dos componentes importantes del concepto de soberanía consisten en el poder del Estado para el control de sus fronteras y en actuar con autonomía y sin la interferencia o la intervención externa dentro de su territorio. Los movimientos transfronterizos ponen en evidencia algunos desafíos que surgen tanto en las líneas de frontera como dentro de los territorios de los Estados, los cuales precisan ampliar, profundizar y adaptar los principios y los conceptos de acuerdo con las exigencias de la realidad actual.

La concepción tradicional de frontera, basada en una línea sobre la arena y el mapa, se ha enfrentado a desafíos, especialmente por las migraciones masivas en las décadas recientes, demandando cambiar la naturaleza de las fronteras y considerarlas como puntos de entrada y de salida de los flujos

que requieren de redes interdependientes entre las naciones, y también como líneas que marcan la soberanía.

Ningún gobierno puede eficazmente gestionar migraciones masivas por sí solo y sin contar con una red de apoyo multilateral ni con mecanismos transgubernamentales. Pero, a la vez, con cada acuerdo bilateral, multilateral e internacional, los Estados aceptan y se comprometen con principios y responsabilidades para ejecutar dentro de su territorio que sobrepasan las definiciones tradicionalmente consensuadas.

La articulación del concepto y de los componentes clásicos de la soberanía nacional y del proceso de internacionalización de los derechos humanos genera algunas tensiones. Al aprobar por unanimidad la Declaración de Nueva York (UNGA, 2016) y por la gran mayoría el Pacto Mundial (UNGA, 2018), los Estados han reconocido que los derechos humanos de los migrantes son intrínsecos a su condición humana e independientes de su estatus migratorio. De ahí que se comprometieron ante una organización internacional a asumir la responsabilidad de proteger los derechos humanos de todos los residentes en su territorio nacional, sin distinguir entre nativos y migrantes.

De nuevo, el Estado acepta la “intervención” de las organizaciones internacionales y asume proteger los derechos humanos de las personas que no nacieron en su territorio. Esto hace que la migración internacional, además de ser un “símbolo poderoso de la desigualdad global”, sea también un detonante para repensar las estructuras tradicionalmente consensuadas tanto en los países de origen, de tránsito y de destino como a nivel global. Pensar que la movilidad transfronteriza de un reducido porcentaje de la población mundial (3,6%) tiene el potencial de desafiar los principios y las estructuras firmemente establecidas que rigen la vida del resto de los habitantes del planeta (96,4%) demuestra el carácter multinacional y multidimensional de las migraciones internacionales, así como su complejidad.

Las migraciones internacionales, lejos de ser un problema internacional, tendrán mayor reconocimiento como parte de las tendencias emergentes que desafían las estructuras geopolíticas tradicionales e invitan a buscar nuevos horizontes que permitan percibir las relaciones entre los países a partir de algunos nuevos supuestos y principios, de una nueva visión que trascienda

las miradas fragmentarias de la realidad y que se base en que las raíces del desarrollo sostenible están en la inclusión social y en no dejar atrás a nadie.

Bibliografía

- Adamson, Fiona y Gerasimos Tsourapas (2020). “State-Building, Sovereignty and Migration Management in the Global South”. *E-International Relations*. Disponible en: <https://www.e-ir.info/2020/07/22/state-building-sovereignty-and-migration-management-in-the-global-south/>
- Bersin, Alan (2021). *Migration Management and Border Security: Lessons Learned. Personal Reflection*. Washington D. C.: Migration Policy Institute.
- Hansen, Randall y Demetrios Papademetriou (2013). *Managing borders in an increasingly borderless world*. Washington, D. C.: Migration Policy Institute.
- IOM (International Organization for Migration) (2019). *World Migration Report 2020*. Suiza.
- NN. UU., CEPAL y OIM (Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y Organización Internacional para las Migraciones) (2018). *Panorama de la migración internacional en América del Sur*. Santiago de Chile.
- NN. UU.-AG (Naciones Unidas-Asamblea General) (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- OIM (2018). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*. Suiza: OIM.
- OIM-ONU Migraciones (2019). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*. Suiza: OIM.
- Overseas Development Institute (2018). *Migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development*.

Roosta, Manigeh (2009). *Población y desarrollo. Bolivia y los fenomenos de la migración internacional*. La Paz: CIDES-UMSA.

Roosta, Manigeh (2020). *Bolivia: migraciones internacionales. Desigualdades, derechos humanos, desarrollo sostenible*. La Paz: CIDES-UMSA.

UN (United Nations) (1974). *Report of the United Nations World Population Conference, 1974*. Nueva York: UN.

UN (1993). *World Conference on Human Rights Vienna*. Viena.

UN (2019a). *Informe Social Mundial 2020*. Nueva York.

UN (2019b). *World Social Report 2020. Inequality in a rapidly changing world*. Nueva York.

UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (1994). *International Conference on Population and Development Cairo-Programme of Action*.

UNGA (United Nations General Assembly) (2016). *New York Declaration for Refugees and Migrants*. Nueva York.

UNGA (2018). *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. Nueva York.

Unión Interparlamentaria (2015). *Migración, derechos humano y gobernanza. Manual para Parlamentarios*. Suiza: Unión Interparlamentaria.