

# El gobierno global de la migración a causa de las crisis

Alexander Betts

No existe ningún marco de gobierno global coherente o unificado para las diferentes áreas que han sido incluidas bajo el paraguas del concepto de migración a causa de las crisis. Esto no quiere decir que sea necesario que se creen nuevas instituciones cuando surjan nuevos retos o etiquetas. Abordar las nuevas lagunas de protección como aquellas relacionadas con la migración a causa de las crisis requiere creatividad a la hora mejorar el funcionamiento de las instituciones existentes mediante la implementación, la institucionalización y los acuerdos internacionales.

Dado que existen importantes lagunas en la protección de los diferentes colectivos de migrantes vulnerables afectados por las crisis, ¿hasta que punto es necesario que las nuevas instituciones internacionales las aborden? Como alternativa, ¿sería realista creer que las normas y las organizaciones internacionales ya existentes podrían adaptarse o amoldarse para solucionar dichas lagunas y abordar los retos que van surgiendo sin necesidad de realizar una reforma de raíz? Dos sencillos conceptos –“régimen complejo” y “régimen adaptado”– pueden ayudarnos a pensar de qué manera pueden adaptarse las instituciones ya existentes a los nuevos retos.

## Régimen complejo

El concepto de “régimen complejo” hace referencia a que las instituciones podrían estar anidadas (como parte de un marco más amplio), ser paralelas (con obligaciones en áreas similares) y superpuestas (con múltiples instituciones con autoridad sobre la misma cuestión).<sup>1</sup> Este concepto intenta explicar el modo en que las instituciones internacionales han proliferado y destaca una forma en que una

cuestión puede ser manejada por un número dispar de instituciones. Esto resulta especialmente útil para entender cómo “nuevas” y emergentes áreas están implícitamente sujetas a la gobernanza de múltiples instituciones superpuestas. De hecho, el régimen complejo para la migración a causa de las crisis se aplicaría a instituciones de numerosos campos políticos: migración, derechos humanos, desarrollo, seguridad, gobernanza y humanitarismo.<sup>2</sup>

Identificar un régimen complejo conlleva multitud de implicaciones políticas públicas a nivel internacional. Primero porque da lugar al reconocimiento de **formas de gobierno implícitas**. En segundo lugar, porque destaca el modo en que algunas áreas políticas pueden estar siendo gobernadas de forma simultánea por múltiples regímenes de modo que al final **se solapan o acabe habiendo lagunas**. En tercer lugar, en los casos en que haya lagunas o superposiciones, éstas podrían constituir **un argumento a favor de mejorar los mecanismos de coordinación**. Éstos y otros retos serán los que probablemente caractericen la gobernanza de la migración a causa de las crisis

marzo 2014

dentro de la que –con excepción del campo relativo a los refugiados– ninguna organización o régimen internacional disfruta de facto de la condición de liderazgo exclusivo. Muchas de las áreas constitutivas de la migración a causa de las crisis se caracterizan a nivel organizativo por respuestas ad hoc; es decir, que dejando de lado la protección para refugiados aplicada a los que huyen de la persecución del Estado, las respuestas a la migración a causa de las crisis son muy inconsistentes.

Cada una de las áreas incluidas bajo el paraguas de la migración a causa de las crisis –desplazamientos transfronterizos provocados por graves privaciones de los derechos humanos que caen fuera de la interpretación predominante del concepto de “persecución” (o lo que yo suelo llamar “migración de supervivencia”<sup>3</sup>), poblaciones “atrapadas” o inmobilizadas involuntariamente, traslados anticipatorios y “migración mixta”– están sujetas a diferentes estructuras de gobierno implícitas. En algunos casos estas estructuras se adaptarán –o dispondrán de potencial para adaptarse– para abordar las “lagunas” oficiales. La migración de supervivencia, por ejemplo, se rige por el régimen de los refugiados, el marco de derechos humanos, la respuesta humanitaria así como redes emergentes como la Iniciativa Nansen. A la hora de reconocer regímenes complejos implícitos, necesitamos valorar hasta qué punto las formas de gobernanza existentes pueden rellenar estos vacíos.

### Régimen adaptado

El concepto de “régimen adaptado” ayuda a responder a la pregunta. Destaca el modo en que un régimen puede adaptarse al nivel nacional de implementación, aun en ausencia de adaptación a los niveles de negociación o institucionalización internacional. Este concepto es particularmente importante en un mundo en el que están surgiendo nuevos problemas y retos pero en el que las instituciones oficiales se crean mucho más lentamente. A medida que van surgiendo problemas que no entran dentro del alcance de un régimen en el momento de su creación, las normas y las organizaciones pueden adaptarse (aun sin una renegociación oficial) no sólo mediante una negociación internacional o a través de la institucionalización sino también a nivel de implementación mediante el “régimen adaptado”. Dicho cambio institucional no sólo se produce a lo largo del tiempo sino que puede tener diferentes manifestaciones nacionales simultáneas.

Los últimos casos de respuesta de gobernanza son ejemplos de si los regímenes complejos existentes

pueden responder (y en qué medida) a los diferentes subelementos de la migración a causa de las crisis, y hasta qué punto los regímenes adaptados han tenido lugar dentro de las diferentes áreas: migración de supervivencia en el Cuerno de África en 2011, migrantes varados en Libia en 2011, y la combinación de la migración mixta, los traslados anticipatorios, y la migración de supervivencia en Zimbabwe entre 2006 y 2011. Cada caso revela que en algunas áreas las instituciones existentes están funcionando para abordar aspectos de la migración a causa de las crisis pero que puede hacerse mucho más para mejorar su funcionamiento.

En el caso de los desplazamientos debidos a la sequía y la hambruna en el Cuerno de África en 2011, la capacidad de relacionar la migración a causa de las crisis con el régimen de refugiados –debido a la naturaleza de la legislación y la política sobre los refugiados en Kenia y Etiopía– supuso que los migrantes a causa de las crisis pudieron caer bajo el mandato de ACNUR y por tanto los somalíes exiliados recibieron protección aunque no eran refugiados. Aunque se permitió amoldar el régimen de refugiado para incluir a aquellos que huían de la sequía y la hambruna, se deterioró el concepto hasta el punto casi de quebrarlo e incluso llevó a proponer la creación de “refugios seguros” en Somalia como una alternativa a los éxodos internos.

En Libia en 2011, la situación de los trabajadores migratorios varados supuso un reto para la gobernanza que en gran medida quedó fuera de las respuestas institucionales establecidas. Sin embargo, aunque se basó en una respuesta ad hoc, la cooperación de ACNUR y la OIM en la Célula de Evacuación Humanitaria en Ginebra constituyó una fiable fuente de futuras buenas prácticas para abordar las necesidades humanitarias de los trabajadores migratorios varados. Tanto los migrantes libios como los extranjeros huían de la inestabilidad política mientras que su condición exacta seguía siendo ambigua en ausencia de una determinación sobre su condición de refugiados. No obstante, fueron inscritos en un registro y se les proporcionó protección temporal de facto en las fronteras egipcias y tunecinas.

El relativamente limitado número de personas que intentaba cruzar el Mediterráneo para llegar a Europa como consecuencia del conflicto provocó tensiones políticas sobre el reparto de las cargas con la Unión Europea (UE) e hizo que surgieran problemas con el Acuerdo de Schengen sobre la libertad de movimiento dentro de la UE. En teoría, la gobernanza regional en Europa debería haber ofrecido protección

temporal a la gente que se exiliaba de Libia y también haber compartido las cargas relacionadas con su protección. Pero en la práctica las divisiones políticas imposibilitaron su implementación.

El período comprendido entre 2006 y 2011 se caracterizó en Zimbabue por una forma de “migración mixta” desde el momento en que los éxodos implicaban una compleja variedad de motivos y circunstancias, y también incluía un número importante de traslados anticipatorios mediante los que grandes cifras de personas se marcharon antes de las elecciones de 2008 para anticiparse a la grave violencia. Muchas de las personas que se exiliaron podían ser clasificadas también como “migrantes por supervivencia”, y se quedaron fuera del marco de la Convención de 1951 y, sin embargo, también huían de graves privaciones de los derechos humanos y necesitaban protección internacional.

La vecina Sudáfrica permitió a todos los zimbabuenses el acceso mediante “permisos de

solicitud de asilo”, y les dejaron autoestablecerse con derecho al trabajo mientras estaba pendiente la evaluación de su solicitud de asilo. Sin embargo, hasta 2009 la tasa de reconocimiento de los refugiados para los zimbabuenses era extremadamente baja y una vez que el proceso de determinación de la condición de refugiado se hubo completado, quedaron expuestos a sufrir arrestos, detenciones y deportaciones. Después de abril de 2009 se realizaron algunos intentos de adaptar la política y su aplicación a la legislación existente. Se sometió a debate la posibilidad de aplicar una definición de “refugiado” más amplia como la que contenía la Convención de la OUA sobre el Estatuto de los Refugiados que cubría acontecimientos que “perturbaban o alteraran gravemente el orden público” en el país de origen.

La protección de los zimbabuenses en Sudáfrica ha caído en los huecos entre diferentes mandatos de diferentes organizaciones internacionales. ACNUR ha considerado de forma firme que muchos zimbabuenses no eran refugiados; sólo el hecho de



Migrantes y solicitantes de asilo en el refugio para hombres «Yo creo en la Iglesia de Jesús», en la ciudad fronteriza sudafricana de Musina haciendo cola para una comida caliente gratis, proporcionada por el ACNUR.

marzo 2014

que se haya concedido permisos de solicitud de asilo a todos aquellos que lo solicitaron ha puesto a los zimbabuenses al alcance del mandato de ACNUR. Las fuentes de protección más relevantes para muchos zimbabuenses han sido las ONG locales, organizaciones parroquiales y organizaciones de la diáspora. Las estrategias de autoprotección basadas en la comunidad han llenado algunos de los vacíos dejados por la ausencia de respuestas nacionales o internacionales adecuadas.

En resumen, el caso del Cuerno de África nos muestra cómo, cuando existe un enlace a una legislación nacional sobre refugiados, el régimen de refugiado puede amoldarse para rellenar dichos vacíos. Por contra, el caso de Libia destaca cómo el reto de los trabajadores migratorios varados o atrapados ha requerido crear nuevas respuestas. Y el caso zimbabuense nos mostró cómo, cuando las instituciones existentes no consiguen adaptarse en mucho tiempo a los complejos movimientos de la migración mixta, diversas estructuras

extraoficiales y mecanismos de autoprotección basados en la comunidad llenan algunos de estos vacíos.

### Política

Estos casos destacan la variabilidad que existe en la adecuación de las instituciones existentes en relación a los retos que suponen los diferentes aspectos de la migración a causa de las crisis. En algunas zonas, las estructuras de gobierno existentes abordan de manera adecuada los retos humanitarios. En otras, las estructuras teóricamente existen pero en la práctica hay problemas en su implementación. Y en otras, existen vacíos que hay que llenar.

Una característica analítica clave de muchos "nuevos" problemas transfronterizos que van surgiendo y que requieren cooperación internacional es que están relacionados con el alcance (aunque de pasada) del conjunto de normas y organizaciones que ya existen, aun cuando dicha relación no sea explícita. La migración a causa de las crisis es una de esas áreas que se encuentran implícitamente integradas dentro de un conjunto de instituciones preexistentes. Ante tal situación, tiene sentido comenzar con el principio de hacer que las instituciones existentes

funcionen mejor. A nivel de **implementación**, existe un abanico de normas y estructuras que han sido firmadas y ratificadas por los Estados aun cuando no siempre hayan sido totalmente implementadas. Además, los Estados han firmado y ratificado normas de derechos humanos, lo que debería tener una gran implicación en cómo deberían responder a la migración a causa de las crisis.

A nivel de **institucionalización**, hay medios que podrían servir para hacer que las normas o prácticas se incorporasen mejor a los marcos jurídicos y políticos. Por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias tiene implicaciones potenciales para los derechos de los trabajadores migratorios en el contexto de las crisis.

A nivel de **acuerdos internacionales**, una vez agotada la posibilidad de mejorar las instituciones existentes, la reforma de los acuerdos internacionales no necesariamente implicará la creación de nuevos tratados u organizaciones. Por el contrario, podría implicar procesos de consolidación de las normas y procesos de coordinación existentes en relación con las instituciones que ya han sido creadas. Los marcos de Derecho incipiente pueden proporcionar un medio de ofrecer una consolidación autoritativa y aplicada de los estándares normativos y jurídicos preexistentes. De modo similar, cuando las áreas problemáticas se encuentran integradas dentro de marcos organizativos, crear mejores estructuras de coordinación podría ayudar a llenar los vacíos.

El marco de gobernanza global existente para la migración a causa de las crisis puede entenderse como un régimen complejo que existe a nivel global en lo que se refiere al abanico de normas y organizaciones internacionales de actual y potencial relevancia a la hora de abordar la migración a causa de las crisis. Pero también existe a nivel práctico, donde la implementación del régimen complejo puede tener diferentes manifestaciones en relación a diferentes crisis en diferentes lugares.

Alexander Betts [alexander.betts@qeh.ox.ac.uk](mailto:alexander.betts@qeh.ox.ac.uk) es profesor adjunto especializado en Estudios para los refugiados y Migraciones forzadas en el Centro de Estudios para los Refugiados. [www.rsc.ox.ac.uk](http://www.rsc.ox.ac.uk)

1. Alter, K J y Meunier, S. (2009) 'The Politics of International Regime Complexity', *Perspectives on Politics* ("La política del régimen complejo internacional", *Perspectivas sobre política*) 7(1): 13-24.
2. Véase el artículo de Jane McAdam, página 10.
3. Betts, A (2013) *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement* (La migración de supervivencia: la gobernanza fallida y la crisis del desplazamiento) Cornell University Press.

