

El Informe de Naciones Unidas sobre Migraciones Internacionales: ¿nuevas? directrices para la acción de los Estados

Carmen Pérez González (*)

Asesora de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

1.- Un nuevo informe sobre las migraciones internacionales...

La publicación del Informe de la Comisión Global de Naciones Unidas sobre Migraciones Internacionales¹ (en adelante, CGMI) ha coincidido en el tiempo con los intentos de varios cientos de subsaharianos de llegar al territorio de la Unión Europea a través de las fronteras de Ceuta y Melilla. Esos intentos han tenido la virtualidad de poner de manifiesto, desde luego no por primera vez, que el fenómeno de la inmigración debe ser abordado desde una óptica que vaya más allá del mero control de las fronteras.

La cuestión de las migraciones estaba ya en la agenda de diversas Organizaciones Internacionales. Estos trabajos son bien conocidos por todos. La Unión Europea, el Consejo de Europa o la Unión Africana, desde una óptica regional, y la Organización Internacional del Trabajo, entre otras, desde una perspectiva universal, han venido actuando como foro de cooperación, más o menos intensa, sobre aquellos aspectos del fenómeno migratorio que se identificaban por cada una de ellas como de interés común. Las aproximaciones han sido siempre, en buena medida, parciales. Bien porque los intereses en presencia eran sólo los de una parte de los Estados de la comunidad internacional, bien porque, aunque con vocación universal, el foro en cuestión no contaba con competencias generales.

La Unión Europea (en adelante, UE) es un buen ejemplo del primer grupo de Organizaciones mencionadas. La cooperación de los Estados Miembros en este marco se ha limitado, en buena medida, a procurar un control de las fronteras más eficaz. La perspectiva de seguridad ha primado, sin duda, en la elaboración de la todavía hoy por hacer "política común de inmigración" de la UE. La incorporación de elementos complementarios al control de fronteras está siendo lenta y trabajosa, si bien la presentación del *Libro Verde de la Comisión sobre una aproximación de la Unión a la cuestión de la inmigración económica*² abre perspectivas interesantes en este sentido. Se espera que, sobre la base de las respuestas al cuestionario que ese Libro Verde incorpora, la Comisión presente un plan de acción sobre inmigración económica a finales de este mismo año.

En esta misma línea, es interesante mencionar el *Proyecto de Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales*³, que su Consejo de Administración debería aprobar en marzo del año que viene. En su reunión de junio de 2004, la Conferencia Internacional de Trabajo de la OIT adoptó la Resolución relativa a un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada. Esa Resolución solicitaba la elaboración de un plan de acción que incluyese la preparación de un "marco multilateral no vinculante para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos". El enfoque deberá tener en cuenta las necesidades de los mercados de trabajo y proponer directrices y principios que sirvan de guía para diseñar las políticas migratorias de los Estados. Cabe destacar de este Proyecto la participación en su discusión de representantes de trabajadores y empresarios.

Como no podía ser de otra manera, el Informe de la CGMI incluye este y otros objetivos entre sus "principios para la acción". No se trata ahora de describir de manera exhaustiva su contenido, pero sí conviene examinar las propuestas que se incorporan al mismo y que pretenden orientar la acción de los Estados en la, verdaderamente muy complicada, gestión del fenómeno migratorio.

(*) Doctora en Derecho. Asesora de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Las opiniones expresadas en este trabajo deben atribuirse únicamente a su autora.

¹ El texto del Informe final de la Comisión Global puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <http://www.gcim.org/en/finalreport.html>.

² COM (2004) 811, enero de 2005.

³ La versión inglesa de este Proyecto puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/marco.pdf>.

2.- ...que aborda el fenómeno desde todos sus ángulos...

El Informe de la CGMI admite que, en ejercicio de un derecho soberano, los Estados de la Comunidad Internacional pueden determinar quién, y bajo qué condiciones será admitido en, o expulsado de, su territorio. El ejercicio de ese derecho tiene un límite evidente: la garantía de la protección de los derechos humanos, incluido el derecho de los extranjeros a buscar asilo. El control de la frontera y el retorno de los inmigrantes a sus países de origen⁴ son elementos de la política de inmigración que deben conjugarse, por tanto, con la obligación de respeto de los derechos humanos.

Más allá de ello, parece indispensable que se incorporen otros objetivos en el diseño de políticas de inmigración. Me refiero ahora, y en buena medida el Informe de la CGMI va en esa línea, a aquellos objetivos relacionados con el desarrollo de los países de origen de las migraciones. El codesarrollo, entendido como la vinculación de los objetivos propios de la cooperación al desarrollo con los de las políticas de inmigración, proporciona pistas útiles en este sentido. Se afirma, así, la necesidad de reforzar el papel económico y de desarrollo que los inmigrantes económicos pueden tener en el desarrollo de los países de origen y en la contribución a la prosperidad de las sociedades de acogida. Se pide que la cuestión de la inmigración internacional forme parte de las estrategias nacionales, regionales y globales para el crecimiento económico tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo⁵.

Una reflexión contenida en el Informe sobre Desarrollo Humano 2005, publicado por el PNUD⁶, pone de manifiesto, sin embargo, la dificultad de entrelazar todos los intereses en juego a la hora de diseñar políticas de inmigración que, teniendo en cuenta los elementos que todos consideran indispensables, pretendan además la eficacia en todos los frentes:

“Los controles de inmigración representan obstáculos aún más espectaculares a la entrada de mano de obra no calificada. Las diferencias salariales entre un mecánico zambiano o un jornalero agrícola hondureño y sus contrapartes en Europa o América del Norte son enormes. En promedio, la diferencia salarial entre los países desarrollados y en desarrollo es de 10:1, esto es, cinco veces la diferencia habitual en los precios de las mercancías. De esto se concluye que el acceso temporal a mercados laborales de salarios más altos ofrece enormes ventajas, ventajas que se cierran debido a las políticas sobre migración”

Las restricciones a la movilidad de los trabajadores se presentan aquí, en consecuencia, como un obstáculo para el desarrollo de los pueblos. Los Estados deberían, por tanto, cooperar en la gestión de los flujos migratorios económicos. Las políticas en materia de inmigración deberían de tener en cuenta, además de los elementos de seguridad y de desarrollo de los países de origen, la necesidad de diseñar mecanismos para facilitar la incorporación de trabajadores migrantes a los mercados de trabajo de los países de acogida. Por una parte, ello contribuiría en buena medida a desalentar los flujos irregulares, convirtiéndose incluso en un modo de luchar contra la trata de seres humanos. Por otra, tal como se desprende del Informe del PNUD, serviría al desarrollo de las economías de los países de origen.

⁴ El Estado estaría obligado a readmitir en su territorio a sus propios nacionales sobre la base del Derecho Internacional General. En cuanto a la readmisión de terceros no parece que pueda afirmarse que existe dicha obligación, con carácter general, más allá de que la misma pueda imponerse sobre una base convencional.

⁵ También la Unión Europea viene apostando por el codesarrollo como vía para luchar contra la pobreza y, al tiempo que se mitigan las desigualdades económicas, lograr que la decisión de migrar por razones laborales sea, como propone el primero de los principios para la acción recogidos en el Informe de la CGMI, una decisión que los seres humanos toman libremente y no forzados por las situaciones de pobreza en las que viven. Vid., en este sentido, la reciente Comunicación de la Comisión sobre Inmigración y Desarrollo.

⁶ El texto de Informe sobre desarrollo humano 2005 puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/>.

3.- ...y pretende servir de directriz para la acción de los Estados.

De forma explícita se afirma en el Informe que su propósito es servir para orientar a los Gobiernos en el diseño de sus políticas migratorias. Más allá de que estamos ante un Informe que afronta desde la seriedad la delicada y compleja cuestión de las migraciones internacionales, es preciso afirmar con claridad que las directrices que incorpora “para la acción de los Estados” no son nuevas. Otras organizaciones internacionales han realizado, como hemos dicho, aproximaciones al fenómeno migratorio desde una perspectiva integral que pretende traducirse en el diseño de políticas adecuadas.

Resulta destacable, en cualquier caso, que Naciones Unidas ofrezca un marco de cooperación para las migraciones. De un lado, porque como organización universal incorpora los intereses de todos los Estados de la Comunidad Internacional, ya sean estos de origen, tránsito o destino de las migraciones. De otro, porque sólo en su seno se puede afrontar de verdad un debate que tenga en cuenta todas las dimensiones del fenómeno.

Cabe destacar, por último, la evidencia de la necesidad de institucionalizar la cooperación en este ámbito. La dispersión de la acción, incluso dentro del ámbito de Naciones Unidas, es un riesgo más que evidente para la eficacia de la misma. Un riesgo que el mecanismo de coordinación interinstitucional (*facility*) que el Informe propone debería encargarse de eliminar.

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org. / The views expressed by the authors of the documents published on this website do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on the articles or any other suggestions, please email us at comments@fride.org.