

RESEÑA DE PUBLICACIONES

Migración, derechos humanos y gobernanza. Manual de Parlamentarios. Unión Parlamentaria/ OIT /Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado, 2015¹. 220 páginas. Por Claudia Couso²

El presente trabajo parte de reconocer la responsabilidad de los parlamentarios en algunas de los aspectos condicionantes de la migración, específicamente generando respuestas a las problemáticas que este fenómeno conlleva: la adopción de leyes migratorias que hagan efectivas las obligaciones internacionales, y la promoción de políticas públicas justas y eficaces son dos ámbitos en los que se debe de trabajar.

De tal modo es que la Unión Interparlamentaria (UIP), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), de acuerdo con sus respectivos mandatos, han decidido producir esta herramienta informativa que debería ayudar a los parlamentarios a alcanzar los objetivos mencionados.

El manual se propone ofrecer respuestas a preguntas fundamentales sobre la migración, “como las relativas a las causas profundas de este fenómeno y a las posibles respuestas en el plano de las buenas políticas y buenas prácticas, así como las que tienen que ver con los desafíos, para los migrantes y los países, en relación con el bienestar, el desarrollo y la cohesión social a nivel nacional”. A tal efecto, es que ofrece una visión general del estado, los problemas, las herramientas y las respuestas políticas relacionadas con la migración internacional que los parlamentarios deben tener en cuenta afín de “garantizar la protección de los derechos de los migrantes y la gobernanza de la migración internacional con arreglo al estado de derecho”.

El manual se compone de 5 capítulos: 1. La migración internacional en la actualidad, 2. E derecho internacional, la migración y los derechos humanos, 3. La eliminación de la discriminación y la igualdad de oportunidades y trato, 4. Los principios fundamentales de derechos humanos relativos a la protección de los migrantes, y 5. La gobernanza de la migración basada en los derechos humanos.

Al referirse a la migración internacional, en su primer capítulo busca mostrar su importancia –según estimaciones de las Naciones Unidas en el 2013 unos 232 millones de personas vivían fuera de su país de nacimiento o ciudadanía durante más de un año- pero poniendo el fenómeno en su real dimensión, ya que tal como señala el trabajo “Aunque el número de migrantes internacionales ha aumentado de manera constante, ese porcentaje del tres por ciento de la población mundial se ha

¹ Disponible en <http://www.ipu.org/PDF/publications/migration-sp.pdf>

² Coordinadora de Publicaciones y Red Universitaria del CIEP- UNSAM

RESEÑA DE PUBLICACIONES

mantenido estable durante los últimos cuarenta años". También el trabajo busca encuadrar el fenómeno social, buscando una conceptualización adecuada que contemple las diferentes situaciones, y que evite la estigmatización de la población considerada. Para definir este fenómeno se tiene en cuenta el trayecto migratorio (dentro de un país o migración intranacional), la duración de los desplazamientos (temporales o de mediano y largo plazo) y las causas (económicas, políticas y sociales).

El trabajo destaca que a pesar de que la migración internacional, afecta en la actualidad a un mayor número de países que en el pasado, no existe ningún sistema global para regular el movimiento de personas, siendo las voluntades de los Estados las que regulan este ámbito. Si bien el derecho internacional reconoce el derecho de todo el mundo a salir de cualquier país, incluido el propio, y a regresar al propio país, no contempla el derecho a entrar en otro país. Así, los Estados deciden los criterios de admisión y expulsión de los no nacionales, incluidos aquellos en situación irregular; aunque por supuesto están sujetos a sus obligaciones en materia de derechos humanos y a cualquier acuerdo o convenio que puedan haber suscrito para limitar su soberanía en este ámbito, como por ejemplo, su participación en un régimen de movilidad regional. El principio de la soberanía estatal y su aplicación a la migración internacional se refleja con claridad en el instrumento fundamental de derechos humanos que consagra la protección de los trabajadores migrantes y sus familiares, concretamente la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ICRMW), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990, y del cual el trabajo señala sus principales lineamientos.

Y si bien se reconocen los distintos motivos que llevan a los procesos migratorios, el trabajo referencia al del mundo del trabajo como un factor de importancia que lleva a la gente a migrar, analizándose su importancia tanto para los países de destino como para los de origen en lo que se refiere a su incidencia en el mercado laboral, en el movimiento de remesas, en la estructura social, y en los aspectos culturales. A tal efecto se diferencia entre los momentos de estabilidad y los de crisis económica. Cabe decir que el trabajo no se limita a describir las situaciones, sino que basándose en las mismas realiza las sugerencias a los parlamentarios. Agrega a los aspectos la cuestión de género.

En el capítulo número 2, se refiere al derecho internacional, la migración y los derechos humanos. Nada más pertinente entonces, que comenzando con la Declaración Universal de Derechos Humanos, profundizando en dicho instrumento y describiendo el rol, los objetivos y la aplicación del derecho internacional. Aquí nuevamente, vemos que si bien el derecho internacional reconoce el derecho de todas las personas a salir de cualquier país, incluido el propio, y a regresar a su propio país, no contempla el derecho a entrar en otro país; consagra en cambio la prerrogativa soberana

RESEÑA DE PUBLICACIONES

de los Estados de determinar los criterios para la admisión y expulsión de los no nacionales, incluidos los migrantes. Pero, asimismo, los Estados tienen prohibido devolver a cualquier persona a países en los que podrían sufrir tortura y otras graves violaciones de los derechos humanos o persecución, en virtud de lo establecido en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967. También deben garantizar las garantías procesales en los procesos de expulsión o deportación para evitar expulsiones colectivas, sumando regulaciones a las ya existentes. Vale decir, que dichas regulaciones cuentan tanto para los migrantes legales, como así también para los indocumentados o que se hallen en forma irregular. En el capítulo se avanza hacia lo que señala como un paso clave para instaurar la gobernanza, y la gobernabilidad, de la migración, en donde la legislación nacional se encuentre conforme con el derecho internacional: ratificando los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes y las normas internacionales del trabajo, y llevando adelante su implementación efectiva.

Se analiza además el rol que ocupa la Declaración de la OIT de 1988 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Se señala que con la adopción de la Declaración, la Conferencia reconoció la especial atención que se debía prestar a los problemas de personas con necesidades sociales especiales, y en particular los desempleados y los trabajadores migrantes, movilizando y alentando los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales encaminados a la solución de sus problemas, y promoviendo políticas eficaces destinadas a la creación de empleo. No es este sin embargo el único instrumento que proporciona la OIT, mencionando el trabajo a los otros existentes (documentos constitucionales, convenios fundamentales, convenios de gobernanza, convenios y recomendaciones de aplicación general, convenios y recomendaciones con disposiciones expresas sobre trabajadores migrantes, convenios y disposiciones sobre trabajadores migrantes). También se señala cual es la opinión consultiva de la Corte Interamericana sobre los derechos de los migrantes indocumentados y se agregan ejemplos a ser tenidos en cuenta, como lo es el de los trabajadores domésticos migrantes en el Líbano. Se hace asimismo una relectura de los aspectos considerados a la luz de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ICRMW). Se finaliza lo referido al derecho internacional, realizando una supervisión de las normas internacionales de derechos humanos y de las normas del trabajo.

Una segunda parte del capítulo número 2, se enfoca en los instrumentos regionales relativos a la gobernanza de la migración y la protección de los derechos de los migrantes: la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981, la Carta de Derechos Humanos de la Liga de Estados Árabes de 2004, y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 1950, así como sus Protocolos relacionados. En principio, al igual que con las normas internacionales del trabajo y de derechos humanos, estos tratados regionales son aplicables

RESEÑA DE PUBLICACIONES

por lo general a todos los seres humanos independientemente de su nacionalidad o estatus migratorio, y, por lo tanto, son también pertinentes para la protección de los migrantes. Tampoco se dejan de lado las comunidades de integración económica regional (donde se toman como ejemplo tanto a la Unión Europea como también los acuerdos bilaterales).

El capítulo 3, trata sobre la eliminación de la discriminación y la igualdad de oportunidades y trato, lo cual se considera como la base de los otros derechos. Se encuentra contemplada en la Carta de las Naciones Unidas, la DUDH y la Constitución de la OIT, reiterándose en otros instrumentos internacionales fundamentales de derechos humanos y normas laborales, de las que se hace un repaso en este capítulo. Siguiendo con el énfasis que el trabajo propone en lo que se refiere a considerar el aspecto laboral en el fenómeno migratorio, se analizan con especial atención los convenios de la OIT. Así, se analiza el Convenio 111, que data de 1958 y que aborda la no discriminación y la igualdad de oportunidades y trato en el trabajo, para analizarse a la luz de las problemáticas que pueden aquejar a los trabajadores migrantes. El tema de los controles fronterizos también es abordado en el capítulo.

A lo largo del capítulo 3 también se hace un repaso de casos concretos tales como el de Ecuador cuya Constitución de 2008 estipula iguales derechos para los migrantes. Así, el artículo 40 consagra categóricamente el derecho a migrar, estipulando que ningún ser humano puede ser identificado o considerado como “ilegal” a causa de su estatus migratorio. También establece garantías para ayudar y proteger a los ecuatorianos si sus derechos son violados en Estados extranjeros. También se traen a colación a lo largo del capítulo los casos de los trabajadores domésticos en Jordania, y los del Reino Unido y Albania.

El cuarto capítulo aborda los principios fundamentales de derechos humanos relativos a la protección de los migrantes, haciendo hincapié en su reconocimiento efectivo y la aplicación de estos derechos. El análisis distingue entre los derechos económicos sociales y culturales (DESC), los derechos de los no ciudadanos, de los niños migrantes (incluida la abolición del trabajo infantil), el de libertad sindical y derecho a la negociación colectiva, el de la necesidad de erradicación de trabajo forzoso u obligatorio (incluyendo la trata con fines de trabajo forzoso y explotación laboral), el derecho a la libre circulación, de salida- retorno y libre circulación dentro del país, la obligación de los Estados a proporcionar protección, la no criminalización de los migrantes, y los mecanismos de protección contra la expulsión. Y aunque se analizan estos derechos a partir de los convenios, tratados, principios, directrices y leyes que contemplan a cada uno de ellos, no se deja de tener en cuenta la premisa fundamental sobre la universalidad, indivisibilidad, e interdependencia de los derechos humanos.

RESEÑA DE PUBLICACIONES

Cuando se refiere a experiencias concretas, hay una extensa referencia acerca de la protección de los DESC en Argentina en donde según la Ley Nacional de Migraciones, aprobada en 2004, estipula que se ha de proporcionar a los migrantes regulares igual acceso a los servicios sociales, también en los campos de la salud, la educación, la seguridad social, el empleo y el apoyo legal. También suaviza los criterios para la reunificación familiar. Y aunque la Ley condicionó parcialmente este trato a la entrada regular en el país, hay informaciones que indican que también dio pie para aprobar numerosas medidas complementarias para ofrecer mayor apoyo a los migrantes en situación irregular, incluida la regularización de 200.000 migrantes por medio del programa Patria Grande. Entre las medidas posteriores, también se concedió a los migrantes el derecho a votar en las elecciones municipales. En el capítulo también se destaca mediante otro ejemplo, la feliz iniciativa del parlamento de Bélgica, que llevó adelante una exhaustiva investigación sobre la trata de personas, realizando un trabajo de campo con una víctima de trata y manteniendo reuniones con la policía de Albania (considerado un país fuente de trata), así como con organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, entre otras actividades. La iniciativa culminó con recomendaciones que fueron aprobadas por la Comisión Permanente del Senado de Asuntos Internos y Administrativos, que a continuación las presentó al primer ministro y a los ministros de Interior y Justicia, y que hizo un seguimiento de su implementación. Este tema también es ejemplificado con la Ley de Protección de las Víctimas de la Trata y la Violencia que fue aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en el año 2000 y ratificada en el 2013 estableciendo un procedimiento que permite a las víctimas de trata que se les conceda un visado de tres años, que puede convertirse en una residencia permanente (aunque esta concesión se encuentra condicionada a que las víctimas colaboren con las autoridades a la hora de perseguir a los traficantes de seres humanos). Finalmente, se hace referencia a la Ley de Trata de Personas que fue aprobada por el Congreso filipino en el año 2003, y que además de proporcionar el marco legal para combatir la trata de personas, contempla apoyo legal, financiero y social para las víctimas de trata, tanto nacionales como extranjeros. En lo referido a los derechos del niño se hace referencia al Llamamiento de Nuakchot y las leyes que tanto Kenia como Tailandia han promulgado aprobando la Ley del Niño y la Ley Civil respectivamente. Esta última ha sido especialmente elogiada por haber sido elogiada por los organismos de las Naciones Unidas en el sentido de que contribuye de manera importante a prevenir la apatridia y, de manera más amplia, a proteger los derechos humanos de los niños vulnerables.

El último capítulo se refiere a “La gobernanza de la migración basada en los derechos humanos”, un enfoque que tiene en cuenta la multiplicidad de actores que conforman este fenómeno, y donde se propone un rol protagónico para los parlamentos, como punto de enlace entre el Estado y los migrantes. Dicha conveniencia se ejemplifica con el caso de Ruanda, donde se han establecido mecanismos que permiten a los migrantes interponer recursos ante uno de los comités parlamentarios de derechos humanos. Obviamente, el rol de los Estados es fundamental en tanto

RESEÑA DE PUBLICACIONES

son los que llevan adelante las políticas públicas de los países (en especial los receptores) y suscriben acuerdos en el plano internacional, en donde también aparecen las comunidades económicas regionales como actores de relevancia. Los organismos internacionales obviamente tienen un rol que es destacado desde los propios presentadores de la presente publicación: UIP (Unión Interparlamentaria), la OIT (Organización Internacional del Trabajo) y las Naciones Unidas. Asimismo, destaca el papel que ocupa el Grupo Mundial sobre Migración, creado en el año 2003 por los principales responsables de ACNUR, OIT, OIM, OACDH, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y UNODC. Refiere al enfoque en derechos humanos que tiene este grupo y a las manuales que han producido para la mejora en el tema, señalando sus inconvenientes y potencialidades. Sin embargo, no limita las necesidades a la promulgación de recomendaciones y/o normativas sino que suma la necesidad de supervisión y de la construcción de una plataforma para el diálogo y la cooperación, prestando servicios y ayuda técnica, y creado un acervo de conocimientos sobre la migración y los derechos humanos que contemplan la recopilación de datos e indicadores. Siguiendo el espíritu del trabajo, se contempla específicamente la gobernanza de la migración laboral. Asimismo, se plantea un programa de acción de ocho puntos propuesto por el Secretario General de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo, la integración de los migrantes en la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015, como así también la Agenda 2030. El capítulo contempla un apartado sobre la aplicación del derecho internacional en los espacios nacionales teniendo en cuenta para su utilización los indicadores de derechos humanos. Como ejemplos de comisionados, se ponen los casos de Noruega y Nueva Zelanda.

Finalmente, la breve conclusión que da el cierre a este trabajo señala la necesidad de ver la migración en el contexto de su vínculo con el desarrollo, ya que los derechos humanos son intrínsecos a todos los seres humanos, independientemente de su valor como “unidades de trabajo” o “agentes de desarrollo”.