

APORTACIONES DEL INFORME DE LA COMISIÓN GLOBAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES A LA COOPERACIÓN INSTITUCIONALIZADA

Carmen Pérez González*

*Pero acaso habíamos entrado en una época de éxodos-siglo de trastornos y migraciones
Alejo Carpentier ("La consagración de la primavera")*

I. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL ÁMBITO DE LA INMIGRACIÓN

1. Las dificultades de la cooperación

El fenómeno migratorio se ha convertido en una de las cuestiones fundamentales, y casi podría decirse que inevitables, de la agenda política internacional¹. Aunque no es, desde luego, un fenómeno reciente², puede calificarse de abrumadora la atención que recibe en estos momentos por parte de Estados, Organizaciones Internacionales y representantes de la sociedad civil. En este marco, el Informe de la Comisión Global de las Naciones Unidas sobre las Migraciones Internacionales³ (en adelante, CGMI) viene a sumarse a un conjunto de iniciativas que, en el seno de diversas Organizaciones Internacionales, ha convertido la cuestión de la inmigración en una prioridad.

La acción de Naciones Unidas en el ámbito de las migraciones no se inaugura con este Informe. De hecho, como tendremos ocasión de comprobar en el último epígrafe de este trabajo, una de las más importantes aportaciones del Informe que analizamos es la propuesta de creación de un mecanismo de coordinación de la labor de la Organización en este ámbito. Así, la labor de ACNUR en relación con los refugiados y las poblaciones desplazadas, la del Relator Especial sobre los derechos humanos de

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

© Carmen Pérez González. Todos los derechos reservados.

¹ La Cumbre Euroafricana sobre Inmigración y el Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas son sólo dos ejemplos de la proliferación de reuniones de alto nivel proyectadas para 2006.

² Vid.: BADE, K.J.: *Migration in European History*. Oxford: Blackwell Publishing, 2003; YANS-McLAUGHLIN, V.: *Immigration Reconsidered. History, Sociology and Politics*. Nueva York: Oxford University Press, 1990.

³ *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*. Ginebra, octubre de 2005. El texto del Informe final de la Comisión Global puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <http://www.gcim.org>.

los migrantes⁴, la de la OIT a favor de los trabajadores migrantes⁵, y la llevada a cabo por la División de Población⁶ o la Oficina contra la Droga y el Crimen⁷ son sólo algunos ejemplos de la preocupación de la Organización por el fenómeno. Y prueba también de la dispersión de los esfuerzos que ha venido desplegando en las últimas décadas.

Fuera del ámbito de Naciones Unidas la inmigración también ha preocupado a diferentes Organizaciones Internacionales. En el plano universal la Organización Internacional para las Migraciones⁸ y la Unión Europea⁹, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Consejo de Europa o la Unión Africana en el plano regional, han sido foros de cooperación privilegiados en esta materia. En buena medida, sin embargo, estamos ante una coincidencia superficial. Las preocupaciones de cada una de estas organizaciones no siempre son coincidentes. En consecuencia, tampoco lo son los objetivos buscados a través de esa cooperación. En una Conferencia pronunciada en 2005, el profesor Goodwin-Gill¹⁰ daba un buen número de respuestas posibles a la pregunta de cuál es el propósito de la cooperación en la gestión del fenómeno migratorio. La identificación de intereses comunes, que se ve facilitada por la homogeneidad del grupo de Estados parte en una Organización, ha hecho posible el acuerdo sobre el tipo de acciones a emprender a la hora de abordar el fenómeno migratorio. Sin embargo, los intereses parciales se han traducido en acciones igualmente

⁴ Cuyo mandato inicial, contenido en la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1999/44, centra su labor en el examen de los medios para remover los obstáculos que impiden la completa y eficaz protección de los derechos humanos de este grupo vulnerable, incluidos los obstáculos y dificultades para el retorno de los inmigrantes no documentados o en situación irregular. Esta resolución está disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/134ef623dad1ad1080256763005834fb?OpenDocument>.

⁵ Los primeros Convenios de la OIT sobre trabajadores migrantes se remontan a la primera mitad del siglo XX. Podemos citar, en este sentido, el Convenio núm. 66 sobre los trabajadores migrantes, revisado en 1949 por el Convenio núm. 97. El texto de ambos convenios está disponible en: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm>.

⁶ Que se pueden consultar en: <http://www.un.org/spanish/esa/population/unpop.html>.

⁷ Cuyos trabajos, en este ámbito, han cristalizado en la adopción del Protocolo adicional a la Convención de Naciones Unidas contra el crimen transnacional organizado (en vigor desde el 29 de septiembre de 2003) contra el tráfico de migrantes por tierra, mar y aire, en vigor desde el 28 de enero de 2004. El texto de la Convención y del protocolo pueden consultarse en la siguiente dirección electrónica: http://www.unodc.org/unodc/en/trafficking_human_beings.html.

⁸ Con sede en Ginebra, se creó en 1953 el llamado Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes en Europa (cuya Constitución es de 19 de octubre de 1953). En 1989, y tras la adopción de un Protocolo de enmienda el 20 de mayo de 1987, el Comité se transformó en la Organización Internacional para las Migraciones. Recientemente ha publicado un interesante informe sobre los costes y los beneficios de la migración internacional que puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica: http://www.iom.int/en/what/migration_research.shtml.

⁹ Sobre la política europea de inmigración Vid.: AJA, E. Y DIEZ, L. (coord.): *La regulación de la inmigración en Europa*. Fundación la Caixa, 2004; DE BRUYCKER, Ph.: *L'émergence d'une politique européenne d'immigration*. Bruselas: Bruylant, 2003; HAILBRONNER, K.: *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*. La Haya: Kluwer Law International, 2000; MARIÑO MENÉNDEZ, F. (Dir.): *Derecho de Extranjería, Asilo y Refugio*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003 y MARTÍN Y PEREZ DE NANCLARES, J.: *La inmigración y el asilo en la Unión Europea*. Madrid: Colex, 2002.

¹⁰ *Europe and the Myths of Managed Migration*. Conferencia pronunciada, el 10 de marzo de 2005, en el Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra. El texto de la Conferencia puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <http://hei.unige.ch/conf/index.html>.

parciales que no han logrado proporcionar respuestas eficaces a los problemas –o “retos”- planteados por una errática gestión en este campo¹¹.

Un ejemplo claro de esto lo encontramos, en mi opinión, en el marco de la Unión Europea. Durante años, el diseño de la política común de inmigración se ha visto presidido por los elementos relacionados con la seguridad y el control de las fronteras¹². Otros enfoques, ligados, por ejemplo, a la idea de codesarrollo¹³ y al diseño de mecanismos para facilitar, a escala comunitaria, la llegada legal de trabajadores nacionales de terceros países se van abriendo camino con dificultad¹⁴. Enfoques estos que, además, vienen impuestos por los terceros Estados con los que la Unión coopera en materia de inmigración. Basta recordar, en este sentido, que la reciente Cumbre de Barcelona¹⁵ incorporó al Diálogo Euromediterráneo¹⁶ una iniciativa hispano-franco-marroquí que proponía la inclusión de un cuarto ámbito de cooperación que se centrara en la inmigración, la integración social, la justicia y la seguridad, cuestiones que todos los participantes consideraron de interés común.

2. Los resultados de la cooperación

Esta disposición de los Estados a la celebración de cumbres, conferencias y reuniones de alto nivel y a la adopción de Declaraciones y planes de acción no se ha visto acompañada, en general, de la adopción de reglas comunes reguladoras del fenómeno migratorio. Como ha puesto de manifiesto recientemente GONZÁLEZ VEGA, la inmigración sigue siendo un fenómeno cuya regulación escapa en buena

¹¹ Afirma el profesor ARANGO que “nunca, como en nuestros días, han sido tan abundantes y prominentes las políticas de inmigración, y nunca se ha vivido ésta con tanta y tan generalizada insatisfacción”: ARANGO, J.: *Dificultades y dilemas de las políticas de inmigración*. En: REMIRO Brotons, A. y MARTÍNEZ CAPDEVILLA, C.: “Movimientos migratorios y Derecho”, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, 2003, Vol. 7, p. 53.

¹² El Informe 2006 de la Organización Human Rights Watch afirma, en este sentido: “(...) common E.U. policy in this area continues its development exclusively in the direction of keeping migrants and asylum seekers out of and away from Europe”. El texto del Informe puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: www.hrw.org.

¹³ Vid., en este sentido la *Comunicación de la Comisión sobre inmigración y desarrollo* (COM (2005) 390 final). El codesarrollo supone, en términos generales, vincular los objetivos perseguidos por las políticas de cooperación al desarrollo con los de las políticas de inmigración. Dicha vinculación es criticada por aquellos que ven en la misma únicamente un intento de sofocar los flujos migratorios. Vid., en este sentido, GONZÁLEZ VEGA, J.A.: *¿Una nueva “argucia de la razón imperialista”? el codesarrollo como freno a la inmigración*, en prensa. Sobre las relaciones entre inmigración y desarrollo Vid.: ALONSO, J.A.: *Emigración y desarrollo: implicaciones económicas*. En: ALONSO, J.A.: “Emigración, pobreza y desarrollo”. Madrid: Los libros de la catarata, 2004, p. 15-70 y Appleyard, R. T.: *International Migration and Development - An Unresolved Relationship*. International Migration, Vol. XXX (3/4), 1992 (Special Issue), p. 251-266.

¹⁴ Recientemente, la Comisión ha hecho público el denominado *Plan sobre inmigración legal*. Se cumple así con lo exigido en el Plan de Acción del Programa de la Haya, que contemplaba que dicha presentación debía producirse antes del fin de 2005.

¹⁵ Celebrada los días 27 y 28 de noviembre de 2005. La Declaración y el Plan de Trabajo quinquenal adoptados en Barcelona están disponibles en la siguiente dirección electrónica: <http://www.euromedbarcelona.org>.

¹⁶ En el que participan, además de los veinticinco Estados miembros de la Unión Europea, los países adherentes y candidatos, el Parlamento Europeo, la Comisión y la Secretaría General del Consejo, diez Estados de la Ribera Sur del Mediterráneo: Argelia, Autoridad Nacional Palestina, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria, Túnez y Turquía.

medida al Derecho Internacional¹⁷. Más allá de los límites que a la acción estatal impone el Derecho Internacional de los Derechos Humanos¹⁸, en general, y el régimen del asilo, en particular, la atención del ordenamiento jurídico internacional por la inmigración es más que deficiente. Tanto las condiciones de entrada, permanencia y salida del territorio, como los diversos estatutos jurídicos de los no nacionales siguen siendo cuestiones que se reservan al Derecho interno. En el plano universal la Convención de Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares¹⁹ y, en el regional, los desarrollos de la política común de inmigración de la Unión Europea²⁰ constituyen excepciones a esta afirmación. Ninguna de ellas, sin embargo, muy significativa.

En el caso de la Convención de Naciones Unidas debido tanto al bajo número de ratificaciones o adhesiones²¹, como al hecho de que estas proceden de Estados que son, en su mayoría, emisores de inmigrantes y, en menor medida, países de tránsito de la inmigración²². Lo que no puede ser interpretado sino como una muestra de la prácticamente nula voluntad de los países receptores de adquirir compromisos internacionales a favor de los derechos de los migrantes. Otros tratados internacionales menos ambiciosos en este sentido no han tenido mejor suerte. En el marco de la OIT, el Convenio 143, sobre trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), adoptado el 24 de junio de 1975 y en vigor desde el 9 de diciembre de 1978, ha sido ratificado por dieciocho Estados. Aunque algunos de ellos forman parte del grupo de Estados receptores²³ estamos ante un texto mucho menos arriesgado en lo que se refiere al otorgamiento de derechos a los trabajadores migrantes, especialmente si se encuentran en situación irregular en el territorio del Estado parte. En el ámbito europeo el Convenio del Consejo de Europa relativo al estatuto jurídico del trabajador migrante, que se aplica únicamente, en virtud de su artículo primero, a los trabajadores migrantes de un Estado parte que residen con fines de empleo en el territorio de otro Estado parte, ha sido ratificado por ocho Estados. Con el mismo número de ratificaciones cuenta el

¹⁷ GONZÁLEZ VEGA, J.A.: *En torno a los otros europeos: Derecho Internacional y Derecho europeo ante la inmigración*. En: HIDALGO TUÑÓN, A. y GARCÍA FERNÁNDEZ, R.: “Ética, pluralismo y flujos migratorios en la Europa de los 25”. Oviedo: Eikasía Ediciones, Instituto de estudios para la paz y la cooperación, 2005, p. 106. Como pone de manifiesto, en este mismo sentido, DOWTY, “control of entry is essential to the idea of sovereignty, for without it a society has no control over its basic character”: DOWTY, A.: *Closed Borders. The Contemporary Assault on Freedom of Movement*. New Haven: Yale University, 1987, p. 14.

¹⁸ Además del análisis que en el trabajo citado hace GONZÁLEZ VEGA, Vid., en el mismo volumen: VILLÁN DURÁN, C.: *Los Derechos Humanos y la inmigración en el marco de las Naciones Unidas*, p. 267-329 y GRANT, S. y GRANT, H.: *Internacional Migration and Human Rights*. GUIM, septiembre 2005 (disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.gcim.org/en/ir_gmp.htm).

¹⁹ Aprobada mediante la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 45/158, de 18 de diciembre de 1990 y en vigor desde el 1 de julio de 2003.

²⁰ Vid. Supra, nota 7.

²¹ Tanto el texto de la Convención como el número de Estados que la han ratificado puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/13.htm>.

²² Sobre esta cuestión Vid.: PÉCOUD, A. y DE GUCHTENEIRE, P.: *Migration, human rights and the United Nations: an investigation into de low ratification record of the UN Migrant Workers Convention*. GCIM: Global Migration Perspectives, núm. 3, octubre 2004 (disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.gcim.org/en/ir_gmp.html).

²³ Italia, Noruega, Portugal o Suecia.

Convenio europeo sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local, de 5 de febrero de 1992 y en vigor desde el 1 de mayo de 1997²⁴.

Es aventurado, por otra parte, determinar cuál ha sido el verdadero impacto de la Convención de Naciones Unidas sobre la protección de los trabajadores migrantes en los ordenamientos jurídicos de los Estados parte en la misma. En artículo 73 de la Convención obliga a estos últimos a presentar al Secretario General de las Naciones Unidas, para su examen por el Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares²⁵, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole que hayan adoptado para dar efecto a las disposiciones de la Convención. La obligación se concreta en la presentación de un primer informe, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Convención para el Estado parte de que se trate, y en la presentación, cada cinco años, o cada vez que el Comité lo solicite, de informes sucesivos²⁶. Un buen número de Estados parte no han cumplido aún con la obligación de presentar el informe inicial.

En el caso del Derecho de la Unión Europea la armonización de las condiciones de entrada y del estatuto jurídico del que disfrutan los nacionales de terceros países²⁷ en el territorio de los Estados miembros se ha ido produciendo con mucha dificultad. Dejando a un lado el supuesto de los solicitantes²⁸ o beneficiarios del asilo o de otro tipo de protección internacional²⁹, la acción de las Instituciones de la Unión ha ido cristalizando en la adopción de un conjunto no muy numeroso de normas que han particularizado, a los efectos de su armonización, la situación jurídica de los familiares de los residentes legales en alguno de los Estados miembros³⁰, de los denominados residentes de larga duración³¹ o de aquellas nacionales de terceros países que pretenden establecerse en el territorio de la Unión con fines de estudio, intercambio de alumnos,

²⁴ Tanto el texto de ambos convenios como el estado de las ratificaciones puede consultarse en la siguiente dirección de correo electrónico: <http://conventions.coe.int/Default.asp>.

²⁵ Creado por el artículo 72 de la Convención.

²⁶ Cfr. el artículo 73.1.

²⁷ El estatuto de ciudadano de la Unión Europea se configura como un estatuto privilegiado a estos efectos.

²⁸ Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros. D.O., Serie L, núm. 31, de 6 de febrero de 2003. El plazo de transposición de esta Directiva finalizó el 6 de febrero de 2005.

²⁹ Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (D.O., Serie L, núm. 304, de 30 de septiembre de 2004) y Directiva 2005/85 del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (D.O., Serie L, núm. 326, de 13 de diciembre de 2005).

³⁰ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. D.O., Serie L, núm. 251, de 3 de octubre de 2003.

³¹ Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. D.O., Serie L, núm. 16, de 23 de enero de 2004.

para realizar prácticas no remuneradas o servicios de voluntario³² o de investigación científica³³.

El mandato de la CGMI se dirigía a la propuesta “de un marco para la formulación de una respuesta coherente, integral y global para la cuestión de las migraciones internacionales”³⁴. La dispersión de la acción de los Estados de la Comunidad Internacional facilita que, en los pocos casos en los que dicha acción se traduce en la adopción de normas comunes, no se regulen sino aspectos concretos de la cuestión. La gestión de un fenómeno que es en esencia internacional³⁵ parece demandar una regulación internacional coherente con esos objetivos comunes. El Informe de la Comisión así lo afirma:

*“La Comisión concluye que para incrementar las ventajas de las migraciones internacionales y reducir sus consecuencias negativas, las políticas migratorias deben basarse en objetivos compartidos y en una visión común”*³⁶

La falta de voluntad real por parte de los Estados ha obligado a la Comisión, sin embargo, a renunciar a esa idea. El Informe opta, en efecto, por una vía que no por realista, o quizá por eso, es menos decepcionante:

*“Al mismo tiempo, la Comisión reconoce que los Estados y demás actores no pueden adoptar un modelo de acción único y que en la actualidad no existe un consenso en cuanto a la introducción de un sistema oficial de gobernanza mundial para las migraciones internacionales que suponga la creación de nuevos instrumentos legales u organismos internacionales”*³⁷

Vamos a analizar, en el siguiente epígrafe, las principales conclusiones a las que llega el Informe en cada uno de las áreas de las que se ocupa. Las conclusiones, en concreto seis “principios para la acción”, deberían servir de base a los Estados de la Comunidad Internacional para el diseño de políticas de inmigración completas, coherentes y eficaces y para la supervisión y evaluación de la incidencia de esas políticas. El Informe no renuncia por tanto a incidir, aunque sea sin crear nuevas obligaciones internacionales para los Estados, en las políticas migratorias nacionales.

II. EL INFORME DE LA CGMI: PRINCIPALES APORTACIONES

Dividido en seis capítulos, el Informe de la CGMI trata de dar respuesta a diferentes interrogantes. Propone, para ello, “principios para la acción” y

³² Directiva 2004/114/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado. D.O., Serie L, núm. 375, de 23 de diciembre de 2005.

³³ Directiva 2005/71/CE del Consejo, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica. D.O., Serie L, núm. 289, de 3 de noviembre de 2005.

³⁴ *Las migraciones en un mundo interdependiente...cit.*, p. vii.

³⁵ Y que además de arrastrar a un número muy significativo de individuos (200 millones de personas, según el Informe de la CGMI) afecta, ya sea como país de origen, tránsito o destino de las migraciones, a la práctica totalidad de los Estados de la Comunidad Internacional.

³⁶ *Las migraciones en un mundo interdependiente...cit.*, p. 3.

³⁷ *Ib.*

“recomendaciones” en relación con la definición y diseño de políticas³⁸ en los ámbitos de: las migraciones laborales, el codesarrollo, la lucha contra la inmigración irregular, la integración de los migrantes en las sociedades de acogida, la protección de los derechos fundamentales de los migrantes y la denominada “gobernanza de las migraciones internacionales”.

La protección de los derechos de los migrantes es, además de uno de los ámbitos en los que se centra el Informe de la CGMI, el hilo conductor del mismo. Las migraciones se conciben como un fenómeno que debe afrontarse intensificando la cooperación, tanto a nivel regional como universal, y reforzando el marco jurídico internacional aplicable. Un marco que debería girar en torno a la idea de seguridad humana, de protección de los derechos de los individuos. La idea de seguridad humana es inherente, desde luego, a la institución del asilo. Una parte de los 200 millones de migrantes actuales buscaron fuera del territorio del país del que son nacionales o dónde tenían su residencia la protección de otro Estado. En el plano internacional la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados³⁹ otorga al que pueda ser calificado como tal un estatuto de derechos de los que podrá disfrutar en el territorio del Estado que, una vez examinada su solicitud, decida otorgarle dicha protección⁴⁰. Esta última decisión dependerá, en la práctica, de que el Estado que examina la solicitud considere suficientemente probado en el solicitante los “fundados temores de ser perseguido” por alguno de los motivos enumerados en el artículo 1.A.2) de la Convención. Fuera del marco del asilo, del que el Informe de la CGMI se ocupa sólo tangencialmente, de la necesidad de proteger la seguridad de los migrantes derivaría, para los Estados, la obligación de cooperar en la gestión del fenómeno migratorio. Sobre esta cuestión volveremos en el siguiente epígrafe de este trabajo.

Por lo que hace a la inmigración que denominaremos económica, esto es, la provocada por la necesidad o el deseo de buscar mejores oportunidades laborales o económicas fuera del Estado de residencia, las conclusiones del Informe de la CGMI tienden a la erradicación de la migración forzada por estas causas. Este planteamiento exigiría, de un lado, facilitar la entrada legal de trabajadores extranjeros en los mercados laborales de los países de acogida y, de otra, lograr en los países de origen un mayor grado de desarrollo. Son más que evidentes las resistencias que la eficaz consecución de dichos objetivos han de vencer en la práctica. En cualquier caso, ambos caminos deberían recorrerse en paralelo. Y no sólo porque una mejora de las condiciones de vida en los países de origen de los flujos de inmigración económica parece estar entre las soluciones que apuntan hacia las raíces de la misma, sino porque una mayor apertura de los mercados laborales de los países receptores a según que sectores de trabajadores provenientes de los países en desarrollo podría provocar efectos no deseados en estos últimos. Los programas de migraciones temporales eficaces⁴¹, las medidas para

³⁸ Esas recomendaciones se dirigen al Secretario General de Naciones Unidas, a los Gobiernos y demás partes interesadas.

³⁹ Adoptada el 28 de julio de 1951 y en vigor desde el 22 de abril de 1954.

⁴⁰ HATHAWAY, J.C.: *The Rights of Refugees under International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2005; MARIÑO MENÉNDEZ, F.M.: *La singularidad del asilo territorial en el ordenamiento internacional y su desarrollo regional en el Derecho Europeo*. En: MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (Ed.): "El Derecho internacional en los albores del siglo XXI". Homenaje al Profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa. Madrid: Trotta, 2002, p. 463-482.

⁴¹ El Informe apoya las medidas de expulsión de aquellos trabajadores que siguiesen trabajando su permiso hubiese vencido: *Las migraciones en un mundo interdependiente...cit.*, p. 3.

racionalizar las migraciones de los profesionales altamente cualificados y para facilitar la transferencia de remesas son varias de las propuestas que realiza el Informe en este sentido.

Cualquier intento de gestionar de manera racional los flujos migratorios parece exigir que una parte de los esfuerzos se centre en la lucha contra la inmigración clandestina. Como ha reiterado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos los Estados tienen, en virtud de un principio de Derecho Internacional General, la facultad de controlar la entrada, la estancia y la salida de su territorio de los extranjeros⁴². El Informe de la CGMI vincula el ejercicio de esta facultad a la obligación de proteger los derechos de los migrantes y, en general, de garantizar la seguridad humana⁴³. El control de las propias fronteras a estos efectos, realizado en el marco de los límites impuestos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se configuraría por tanto como una manifestación de la soberanía estatal⁴⁴.

Así, los Estados de la Comunidad Internacional estarían obligados, de una parte, a readmitir en su territorio a sus nacionales cuando estos retornasen voluntariamente o se viesen obligados a regresar forzosamente⁴⁵. Y, de otra, a ejercer la facultad de controlar la entrada en el territorio de tal modo que no se ponga en peligro la seguridad humana y se respeten los derechos de los individuos⁴⁶. La erradicación del trabajo

⁴² Vid., por todas, la sentencia de 29 de abril de 1997, H.L.R. c. Francia, núm. 24573/94. El texto de la sentencia está disponible en: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/default.htm>.

⁴³ El Informe apunta datos escalofriantes: en torno a 2000 personas morirían cada año intentando cruzar el Mediterráneo para llegar a Europa desde África. Esta circunstancia ha sido invocada en más de una ocasión por algunos responsables de Interior de los Estados miembros de la Unión Europea para justificar la implantación de centros de acogida de solicitantes de asilo y/o potenciales inmigrantes económicos en el Norte de África. Se trataría de hacer posible que desde esos centros se pudiese tramitar una solicitud de asilo o de residencia y/o trabajo. Hasta el momento estas iniciativas se han visto contundentemente contestadas no sólo por las organizaciones no gubernamentales, sino por algunos Gobiernos de los Estados miembros.

⁴⁴ Esta cuestión está íntimamente conectada con el hipotético genérico derecho de entrada en cualquier país. El artículo 13.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A(iii) de 10 de diciembre de 1948) afirma que toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir residencia en el territorio de un Estado. El alcance de esta manifestación se matiza en el artículo 12.1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (adoptado mediante la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2200 A el 16 de diciembre de 1966 y en vigor desde el 23 de marzo de 1976) que establece que toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en el su residencia. Un interesante estudio sobre esta cuestión es el de: PÉCOUD, A. y DE GUCHTENEIRE, P.: *Migration without borders: an investigation into the free movement of people*. GCIM: Global Migration Perspectives, núm. 27, abril 2005 (disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.gcim.org/en/ir_gmp.html).

⁴⁵ El artículo 13.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho de todo individuo a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a él. En el mismo sentido, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos afirma en su artículo 12.4 que “nadie podrá ser privado del derecho a entrar en su propio país”. Sobre esta cuestión Vid.: HARVEY, C. y BARNIGDE, R.P.: *The Right to Leave One's Own Country under International Law*. GUIM, septiembre 2005 (disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.gcim.org/en/ir_gmp.html). Es evidente que esta obligación debe entenderse en el sentido que impone el deber de no devolver al individuo a un Estado donde su vida o su seguridad corren peligro.

⁴⁶ La necesidad de hacer compatible el control de las fronteras con la necesidad de garantizar el acceso a los procedimientos de asilo plantea, en este punto, problemas especialmente delicados. Al respecto Vid.: *Las migraciones en un mundo interdependiente...cit.*, p. 42-43.

clandestino y de las redes que trafican con los migrantes serían dos objetivos a tener en cuenta en el marco de la lucha contra la inmigración irregular⁴⁷.

Los esfuerzos que los Estados de acogida deben enfrentar en relación con la integración social de las colectividades migrantes son objeto de análisis en el cuarto capítulo del Informe. Se apoya decididamente, en este sentido, un enfoque de las políticas de integración que incorpore a todas las administraciones públicas, los empresarios y los miembros de la sociedad civil. El papel de los medios de comunicación es objeto de atención particular en este sentido. Lo cierto es que la cooperación internacional en este ámbito es prácticamente nula. Ni siquiera en el marco de la Unión Europea y, en concreto, de su política común de inmigración, pueden citarse avances significativos. Aunque tanto el Programa de Tampere, en 1999, como el Programa de La Haya, en 2004, enumeraban entre los objetivos de la política común de inmigración la integración de los nacionales de terceros países que estuviesen residiendo legalmente en el territorio de la Unión Europea, los avances en el plano normativo son prácticamente nulos. Las dudas sobre la existencia de base jurídica en los Tratados no han facilitado la tarea⁴⁸. La aprobación, en noviembre de 2004, de los denominados principios comunes básicos en esta materia, y su asunción por el Consejo Europeo de diciembre de ese año, son quizá el único resultado reseñable.

Para la consecución de todos los objetivos identificados en el Informe, se propone el refuerzo del marco legal y normativo que afecta a los migrantes internacionales. El respeto de sus derechos debe vertebrar la acción estatal en este ámbito. El denominado en el Informe “marco de derechos humanos” estaría integrado, en este ámbito, por diversos instrumentos internacionales entre los que la Convención de Naciones Unidas de 1990 ocupa un lugar especialmente relevante.

En definitiva, el Informe de la CGMI enfrenta la cuestión de las migraciones internacionales desde su consideración como un fenómeno complejo y global que requiere de respuestas integrales. Tiene la virtud, en este sentido, de mostrar con claridad esa complejidad y de analizar medidas y lanzar recomendaciones en cada uno de los ámbitos.

Ya hemos dicho aquí que el fenómeno migratorio alcanza en la actualidad, en un sentido u otro, a todos los Estados de la Comunidad Internacional. Y hemos visto también como, en cualquiera de sus dimensiones, revela una íntima conexión con la cuestión de la protección de los derechos de los individuos. La indiferencia de los Estados hacia el diseño en común de políticas migratorias y la ausencia de cooperación en la gestión del fenómeno tienden a colocar al migrante en una situación de extrema vulnerabilidad. En este sentido, la obligación de proteger los derechos humanos de los individuos, de garantizar su seguridad, implicaría la obligación de cooperar en la gestión

⁴⁷ Sobre las relaciones entre inmigración y seguridad Vid.: KOSLOWSKI, R.: *Possible steps towards an international regime for mobility and security*. GCIM: Global Migration Perspectives, núm. 8, octubre 2004 (disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.gcim.org/en/ir_gmp.html).

⁴⁸ No es unánime la consideración de que el artículo 63.3 que faculta al Consejo para adoptar medidas sobre política de inmigración relativas a las condiciones de entrada y residencia de los nacionales de terceros países sea suficiente en este sentido. El Proyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa despejaba la incógnita al señalar en su artículo III-267.4 que “la ley o ley marco europea podrá establecer medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”.

eficaz de los flujos migratorios⁴⁹. Parece claro que la eficacia en la gestión apunta hacia la superación de las políticas migratorias centradas únicamente en el control de las fronteras y los aspectos relacionados con la seguridad. El Informe de la Comisión lo asume con claridad:

“En su afán por defender su soberanía y su seguridad, los Estados han consagrado mucha atención y enormes recursos a la lucha contra las migraciones irregulares y obtenido magros resultados. Las migraciones irregulares se deben a factores poderosos y complejos que incluyen la falta de empleo y de otras posibilidades de subsistencia en los países de origen y la demanda de mano de obra barata y flexible en los países de destino. El incremento de las migraciones irregulares también se debe a la falta de oportunidades de migraciones autorizadas y es facilitado por las redes criminales que se benefician con el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos”

Se hace necesario, en consecuencia, el establecimiento de cauces adecuados para lograr esa cooperación. En este punto el Informe de la CGMI lanza propuestas sugerentes que tienen que ver con el refuerzo de la gobernanza de las migraciones internacionales⁵⁰. Del análisis de estas propuestas vamos a ocuparnos en el último epígrafe de este trabajo.

III. LAS PROPUESTAS DEL INFORME DE LA CGMI EN RELACIÓN CON INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN ENTRE ESTADOS EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES: LA CREACIÓN DE UN GRUPO MUNDIAL INTERAGENCIA DE MIGRACIONES

Los retos que plantea a los Estados la “Gobernanza de las migraciones internacionales” exige un esfuerzo de creación de marcos coherentes de acción tanto en el ámbito nacional como en el internacional, sea este último regional o universal. En relación con la “gobernanza nacional” el Informe analiza los ámbitos en los que debe hacerse un mayor esfuerzo. En primer lugar, los Estados deberían buscar una mayor coherencia a la hora de formular sus políticas migratorias. Ello implica incorporar la dimensión migratoria a los planes económicos y de desarrollo nacionales. En segundo lugar, y como consecuencia evidente de lo anterior, se plantea la necesidad de coordinar la acción de las distintas autoridades responsables, en cada Estado, de las cuestiones migratorias. En esta misma línea el Informe considera indispensable las consultas entre los Gobiernos y los empresarios y representantes de la sociedad civil⁵¹. La creación de

⁴⁹ El Proyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa establecía, en su artículo III-267.1 que la Unión debía desarrollar una política común de inmigración “destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios”.

⁵⁰ Vid., sobre esta cuestión los trabajos de GROFF, A.: *Migration Partnerships: New Tools in the International Migration Debate* –CGMI: Global Migration Perspectives, núm. 21, enero 2005- y NEWLAND, K.: *The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes and Institutions*. CGMI: septiembre de 2005. Ambos disponibles en la siguiente dirección electrónica: http://www.gcim.org/en/ir_gmp.html.

⁵¹ Cabe citar aquí el proyecto de la OIT de creación de un *Marco Multilateral Tripartito para las migraciones laborales* que ha vinculado a Estados, sindicatos y organizaciones empresariales. El proyecto está disponible en: <http://www.ilo.org>.

estructuras capaces de afrontar la gestión del fenómeno en el ámbito nacional, y la cooperación entre países desarrollados y países en desarrollo en este sentido, es el tercer desafío al que hace referencia el Informe en este punto⁵².

En el ámbito internacional la cooperación entre Estados se concibe como esencial. Llama la atención que a pesar de la intensa labor que parecen desplegar los Estados, bilateral y multilateralmente, en el plano regional y universal, en relación con la gestión de las migraciones internacionales⁵³, los resultados en términos de creación de estructuras eficaces sean tan decepcionantes. Es frecuente el solapamiento de acciones idénticas entre distintas organizaciones internacionales o incluso en el seno de una misma organización. En este punto el Informe asume la necesidad de “aprovechar el potencial” de las diversas iniciativas en curso. Así, la Comisión propone la creación de un Grupo Mundial Interagencia de Migraciones. La idea es el logro de una respuesta institucional coherente y eficaz en el ámbito de la gestión de las migraciones internacionales.

No parece haber habido acuerdo para crear, dentro del sistema de Naciones Unidas, un organismo especializado en la cuestión de las migraciones. El importante número de intereses en presencia no lo hacía fácil, desde luego. La creación de dicha Organización suponía dar un protagonismo definitivo a un nuevo actor que, bien creado *ex novo*, bien resultado de la fusión de organismos preexistentes hubiese asumido la labor de liderar la acción de la Organización de las Naciones Unidas en lo que parece ser uno de los ámbitos que más esfuerzo exigirá en el nuevo siglo. No es descabellado imaginar las resistencias a perder protagonismo, invencibles en definitiva, que habrá encontrado la Comisión en este punto. Se trata de una idea que queda, por tanto, para un momento posterior. En esta línea el Informe baraja diferentes opciones. La primera de ellas es la creación de una nueva institución que pasase a ejercer las distintas funciones que ejercen las diferentes instancias de las Naciones Unidas en el ámbito de las migraciones. La fusión de la OIM, actualmente fuera del sistema de Naciones Unidas, y del ACNUR; la inclusión de la primera en el seno de la Organización con un mandato que abarcase todas las acciones que, desde las Naciones Unidas, se llevan a cabo en relación con las migraciones económicas o el nombramiento de una “organización líder” entre las que ya existen –el ACNUR o la OIT- son las propuestas de futuro que el Informe sugiere en este sentido.

⁵² Consciente de la importancia de que los Estados con los que coopera en materia de inmigración cuenten con estructuras eficaces, la Unión Europea ha venido destinando importantes recursos económicos al refuerzo de las estructuras internas de aquellos. Destaca, en este sentido, el denominado programa AENEAS: Cfr. el Reglamento (CE) núm. 41/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la inmigración y el asilo. D.O., Serie L, núm. 80, de 18 de marzo de 2004. También ha servido a estos fines el programa MEDA, relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea, creado mediante el Reglamento (CE) núm. 1488/96 del Consejo, de 23 de julio de 1996 (D.O., Serie L, núm. 189, de 30 de julio de 1996).

⁵³ En el primer apartado de este trabajo hemos hecho referencia a la acción de diversas organizaciones internacionales en este sentido. Junto a ella debemos mencionar también determinadas experiencias “no institucionalizadas” entre las que cabe mencionar la denominada cooperación 5+5 entre Estados del mediterráneo occidental, que se desarrolla entre España, Francia, Italia, Malta y Portugal, de una parte, y Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez, de otra. La cuestión migratoria está presente de manera casi constante en las reuniones del 5+5, tanto en su formación de Ministros del Interior como en la de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales.

Enfrentada, sin embargo, con la evidente necesidad de proponer una solución a la actual dispersión que preside la labor de las Naciones Unidas en relación con la gestión del fenómeno migratorio, la Comisión se decanta por una propuesta que parece, en principio, menos ambiciosa: la instauración de un mecanismo de coordinación. Se trata del ya citado Grupo Mundial Interagencia de Migraciones⁵⁴, que deberá crearse en 2006. Se prevé que el Secretario General pueda presentar la propuesta formal de creación del Grupo con ocasión del Diálogo de Alto Nivel sobre migraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Para el diseño del Grupo Mundial Interagencia se propone, igualmente, al Secretario General de las Naciones Unidas, el inmediato establecimiento de un “Grupo de trabajo interinstitucional de alto nivel”. Este deberá, en primer lugar, reunir a los jefes o altos representantes de las instituciones que trabajan, de manera directa o indirecta, en el ámbito de las migraciones internacionales para que identifiquen los problemas de coordinación existentes entre ellas y, en segundo lugar, elaborar una propuesta sobre las funciones y el mandato que debería asumir el futuro Grupo Mundial Interagencia de Migraciones. Entre ellas, la planificación de políticas, la creación de capacidades, el incremento de la incidencia de las migraciones en el desarrollo, la recopilación y el intercambio de datos, el análisis y la evaluación de políticas, la realización de un informe anual, la facilitación de consultas y la provisión de un marco de financiación adecuado.

La enumeración de los miembros del futuro Grupo Mundial Interagencia de Migraciones que propone la Comisión en su Informe⁵⁵ invita, en primer lugar, a afirmar la necesidad de la creación del mecanismo de coordinación propuesto. Parece, en segundo lugar, que las Naciones Unidas es, por diversas razones, el escenario más idóneo en este sentido. De un lado porque en ella están representados la totalidad de los Estados de la Comunidad Internacional y de otro porque es, en la actualidad, la única organización capaz de desarrollar su acción en relación con todos los ámbitos que confluyen en la gestión del fenómeno migratorio.

⁵⁴ Una idea inspirada en el denominado Grupo de Migraciones de Ginebra, creado en 2002 para coordinar la acción de la OIM, la OIT, el ACNUR, la Oficina de la Convención de Naciones Unidas para combatir la desertificación –CNUCD- y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen –UNODC, en sus siglas en inglés-.

⁵⁵ Además de los actuales miembros del Grupo de Migraciones de Ginebra, se cita al Banco Mundial, a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a la Organización Internacional del Comercio –OMC-, a la UNESCO, al Departamento de Naciones Unidas sobre asuntos Sociales y Económicos –UNDESA-, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- y el Fondo de Población de las Naciones Unidas –FNUAP- y al Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer –UNIFEM-.