

OPORTUNIDADES E INCERTIDUMBRES A LA LUZ DEL SEGUNDO DIÁLOGO DE ALTO NIVEL SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO

Jorge Martínez Pizarro*

Palabras clave:

derechos humanos
migración internacional
migración y desarrollo

En octubre de 2013, tuvo lugar en Nueva York el Segundo Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de Naciones Unidas,¹ a fin de debatir sobre las múltiples facetas de la migración contemporánea y las opciones para asumir respuestas compartidas ante los desafíos que se perfilan. Esta iniciativa representa el seguimiento al Primer Diálogo de Alto Nivel sobre el mismo tema, celebrado en septiembre de 2006, en el que se discutieron por vez primera algunos temas, se adoptaron acuerdos generales y se dio inédita visibilidad a la migración en el seno de las Naciones Unidas.

Esperamos que los impactos del Segundo Diálogo sean mayores, pues los Estados Miembros de Naciones Unidas avanzaron al adoptar una Resolución que, aunque *no obliga, sí define obligaciones*. Analizamos aquí, brevemente, los contenidos y propuestas de las medidas planteando, además, la necesidad de seguir el proceso para su cumplimiento e implementación, al tratarse no de un instrumento vinculante sino de parte del arsenal de herramientas del *softlaw*.²

Ante la importante visibilidad de los asuntos vinculados con la migración internacional, los Estados y gobiernos adoptaron una posición *realista y reveladora*, al reconocer un lugar prominente a la protección de los derechos humanos (Naciones Unidas, 2013). Las primeras lecturas sugieren una inflexión a favor de la gobernanza migratoria y un cuestionamiento al paradigma de la seguridad. Pero un análisis más fino revela incertidumbres. Pareciera estar en juego un examen de largo plazo y otro más inmediato para identificar los impactos de los acuerdos.

En abono de la inflexión, los Estados miembros han suscrito compromisos generales basados en principios que durante años se han debatido, defendido y promovido en América Latina (Puentes *et al.*, 2010). Por ejemplo, el documento de Resolución subraya las contribuciones de los migrantes a los países de origen, tránsito y destino, la necesidad de proteger sus derechos humanos y las sinergias mundiales, regionales y nacionales entre migración y desarrollo.

Sobre los derechos humanos, sorprende positivamente que el tema sea central en la Resolución, y que amerita las bases para establecer compromisos más enfáticos. Es así como los signatarios del documento reafirman la necesidad de promover y proteger efectivamente los derechos humanos y las libertades fundamentales de los migrantes, con independencia de su estatus migratorio, y condenando enérgicamente los

actos, manifestaciones y expresiones de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas de intolerancia en su contra. Reconocen también la vulnerabilidad de grupos específicos dentro de la población migrante: las mujeres y niñas, los niños en general y los adolescentes y jóvenes, para quienes se recomienda una consideración particular en las políticas, leyes, instituciones y programas nacionales. Además, se reafirma el compromiso para prevenir y combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, y para protegerlos de la explotación y otros abusos.

Para hacer frente a estas situaciones, la Resolución aboga por la cooperación y el diálogo a escala internacional, regional o bilateral, y por la aplicación del denominado *enfoque integral y equilibrado*, para reconocer las funciones y responsabilidades de los países de origen, tránsito y destino, evitando recurrir a medidas que pudieran exacerbar la vulnerabilidad de los migrantes. La Resolución hace una consideración específica sobre aquellos migrantes abandonados a su suerte en situaciones vulnerables. En tal sentido, solicita a la comunidad internacional realizar esfuerzos coordinados para prestarles asistencia y apoyo y facilitarles el retorno voluntario a sus países de origen, cuando proceda. El documento alude a la necesidad de lograr una migración segura, ordenada, regular y que respete los derechos humanos apelando, una vez más, a la cooperación internacional, alentando

a los Estados a favorecer los programas de movilidad, especialmente de mano de obra, y ratificando instrumentos internacionales. Reconoce explícitamente la complejidad de la migración, y ahí aboga por una mejor comprensión de los patrones migratorios entre regiones y en su interior. Otro fragmento subraya la necesidad de disponer de datos estadísticos confiables sobre la migración internacional que podrán, además, representar una base empírica sólida para formular políticas.

La sociedad civil ocupa un espacio relevante en la Resolución: destaca la necesidad de profundizar su interacción con los gobiernos para encontrar respuestas a los desafíos y oportunidades que la migración internacional plantea, y reconoce su contribución a la promoción del bienestar de los migrantes y la necesidad de integrarlos a las sociedades. El documento atiende también a la necesidad de examinar las repercusiones de los migrantes altamente calificados en los países en desarrollo. Las remesas y su transferencia rápida, segura y económica son, naturalmente, preocupación de los Estados Miembros.

Para América Latina casi todos los asuntos debatidos son pertinentes a su realidad. La cooperación y el diálogo tienen un extenso historial en la región, y prueba de ello son la Conferencia Regional sobre

Migración y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, que llevan más de una década de existencia y donde se han definido algunas directrices, si bien sus impactos reales han sido, en general, limitados (Martínez Pizarro, 2008).

Pero, ¿podríamos hablar de una “incertidumbre” en los acuerdos del Segundo Diálogo? Hasta hoy, ¿qué puede analizarse críticamente en torno a esta Resolución? La presentación de las conclusiones del Segundo Diálogo mediante una Resolución que no obliga pero define obligaciones es, ciertamente, alentadora. Pensamos en la valía de reconocer situaciones antes ausentes en el ámbito internacional, porque muchos países desarrollados receptores no asumían la importancia y contribuciones de la inmigración para con sus sociedades, y por su desconocimiento permanente sobre la vulneración de derechos en múltiples frentes, la criminalización de la migración irregular y la xenofobia.

Con todo, el diálogo no auspicia la erradicación de las violaciones a los derechos humanos —al menos en el corto plazo—, como lo prueban episodios acontecidos durante el período que siguió a su realización y en los que América Latina sigue siendo protagonista, como lo expone la crisis de la niñez migrante no acompañada que involucra a buen número de países de la región.

En rigor, esta incertidumbre será tal porque la Resolución no menciona prioridades, acciones concretas, plazos, mecanismos o metas para llevarlas a cabo, lo que plantea una indefinición crucial, habida cuenta de las urgencias, desafíos por venir y por la existencia de numerosos compromisos incumplidos en otras iniciativas del *softlaw*. En abono de nuestra tesis, paralelamente a muchos acuerdos y a la Resolución mencionada, y más allá del ejemplo de la crisis de la niñez migrante no acompañada, hay una evidencia irrefutable de la gravedad de situaciones asociadas a la vulneración de derechos de los migrantes. Informes recientes de las relatorías de derechos humanos dedicadas a ellos, tanto del Sistema Interamericano como de las Naciones Unidas, coinciden en señalar, de forma recurrente, una constelación de situaciones que vulneran sus derechos y cuya resolución parece lejana (United Nations, 2014).

Por otro lado, el documento parece ubicar en igualdad de responsabilidades a los países receptores, los de tránsito y los de origen en cuanto a las problemáticas de la migración irregular, la trata y la xenofobia, cuestión que resulta discutible desde una perspectiva de gobernanza siendo, justamente, una de las condiciones negativas que abonan en contra de un diálogo genuino

con logros en el corto plazo. Las responsabilidades compartidas sólo pueden asumirse identificando previamente cuáles son ellas y porqué competen a unas y otras, qué posibilidades reales tienen los países de origen de enfrentarlas, y hasta dónde los principales países de destino tienen un protagonismo prominente que exige su concurso en todas las etapas del proceso migratorio. La cuestión es evidente en la migración sur-norte, si bien en el patrón intrarregional hay situaciones en las que las asimetrías económicas y de poder entre países sugieren distinguir responsabilidades que, cuando así ha ocurrido, han abonado en favor de la gobernanza.

Las dos consideraciones anteriores empalman con una tercera: la Resolución no menciona directamente las situaciones más agudas de vulneración de derechos, que son las que afectan a quienes migran del sur al norte global —en esta época en que se visibiliza, al fin, a la niñez migrante no acompañada—, y elude el llamado directo a la ratificación y cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos por parte de los principales países desarrollados que son receptores. Tampoco ahonda en el cumplimiento irrestricto de sus preceptos en países que sí los han ratificado, una cuestión que representa una realidad particular de

América Latina, en donde un gran número de los países adheridos parecen exhibir lentos progresos.

Pensamos que el Segundo Diálogo será útil en función de su seguimiento. La plataforma que la Resolución brinda en la región advierte oportunidades, si bien todos estos temas deberán examinarse de forma permanente en foros intergubernamentales, acuerdos de integración como el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, y en los muchos espacios bilaterales que existen. Los enfoques de género, generacionales, de derechos y étnicos parecen confluír en el análisis de una realidad que se tornará más compleja e incierta en los próximos años. El enfoque regional sobre migración, derechos humanos y desarrollo deberá defenderse en toda iniciativa de gobernanza. América Latina tendrá que encarar, además, las situaciones de desprotección que afectan a muchas personas migrantes desde y en sus territorios, y erradicar todo intento de reproducción de las visiones utilitaristas y fuertemente asociadas a la seguridad y la soberanía del norte global en sus legislaciones, políticas y prácticas institucionales.

* Centro Latinoamericano de Demografía (Celade), División de Población, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Jorge.MARTINEZ@cepal.org

Notas

¹ El documento y la información referentes al Segundo Diálogo pueden consultarse en <http://www.un.org/es/ga/68/meetings/migration/>

² Esta acepción indica, en términos generales, la existencia de instrumentos, acuerdos, declaraciones y consensos surgidos de reuniones diversas sobre los derechos humanos, y cuyos contenidos representan importantes orientaciones y fundamentos para la adopción de decisiones encaminadas a la protección de derechos. Lo que distingue a estas iniciativas es el carácter no vinculante para las partes que las promueven y adoptan.

Referencias

MARTÍNEZ PIZARRO, JORGE (EDITOR) (2008), *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Libros de la Cepal, Núm. 97 (LC/G.2358-P), Santiago de Chile, Cepal. Publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta: S.08.II.G.5.

NACIONES UNIDAS (2013), *Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo*, New York, Res.A/68/L.5.

PUNTES, RUBÉN, ALEJANDRO CANALES, HÉCTOR RODRÍGUEZ, RAÚL DELGADO WISE Y STEPHEN CASTLES (2010), *Towards an assessment of migration, development and human rights links: Conceptual framework and new strategic indicators*, Peoples' Global Action on Migration, Development and Human Rights, IV Global Forum, November, Mexico City. Disponible en: http://rimd.reduaz.mx/secciones_documentos/119TOWARDS_AN_ASSESSMENT_OF_MIGRATION_V.pdf.

UNITED NATIONS (2014), *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, François Crépeau. *Labour exploitation of migrants*, Human Rights Council, Twenty-sixth session, A/HRC/26/35. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/A.HRC.26.35.pdf>.