

PONENCIA SOBRE “MIGRACIONES Y DERECHOS HUMANOS”.
CONGRESO DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO.
SALTA.- Octubre 2010.

HACIA UNA REAFIRMACION DE LOS DERECHOS DE LOS
MIGRANTES.

RESUMEN

La migración –ya sea en el orden interno como internacional-, entendida como proceso, fenómeno y desafío, es un hecho cultural y sociológico in crescendo, que resulta necesario abordar y regular.

El mismo plantea cuestiones de difícil resolución: la efectiva integración de los migrantes a la sociedad receptora, la ambivalente relación con su comunidad de origen, la tendencia hacia su exclusión social y la dificultad en lograr el pleno ejercicio de sus derechos.

Para abordar tal problemática no se cuenta aún, en general con políticas claras a nivel internacional y.- menos todavía- con una disposición espiritual tendiente a superar las tensiones que tal fenómeno provoca.

Se torna por tanto imperioso desarrollar líneas de acción tendientes a encauzar el proceso, y para ello es menester instar a los distintos Estados a implementar políticas de efectiva integración, en consonancia con las normas del Derecho Internacional Público que consagran los derechos de los migrantes.

Rodolfo F. Zehnder

HACIA UNA REAFIRMACION DE LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES.

Por Rodolfo F. Zehnder.

Un fenómeno global.

Si tenemos en cuenta que una de cada 35 personas es un emigrante, encuadrado en alguna de las categorías que luego mencionaremos, y que a pesar de ello no existe un sistema coherente y armónico que regule la migración internacional, tendremos ab initio una noción de la importancia del fenómeno y de los desafíos que presenta.¹

La historia demuestra que los flujos de migración internacional pueden constituir un medio efectivo para aliviar la pobreza y promover el crecimiento económico (beneficiando tanto a los países pobres como a los ricos) y mejorar el progreso tecnológico. Incluso, investigaciones privadas dan cuenta de que un pequeño incremento en los flujos de migración podría aumentar el rendimiento global en U\$S 150.000 millones por año.

Aclaremos que en nuestras cifras incluimos tanto la migración legal como la ilegal. En efecto, las corrientes de migraciones ilegales –con su secuela de explotación- adquieren particular magnitud y constituyen quizá el principal problema en torno a este fenómeno. Existe un verdadero mercado negro al respecto, de alto costo humano y financiero, proliferando los carteles de tráfico humano, de difícil individualización y represión.

Actualmente, cerca de 175 millones de personas –casi el 3% de la población mundial- viven fuera de su país de nacimiento. Si bien en términos históricos esa cifra es baja, en décadas recientes los flujos de migración han aumentado rápidamente. Desde fines de 1980 crecieron mucho los flujos europeos, en virtud de la caída del comunismo en Europa del Este y la guerra de los Balcanes. Estados Unidos es el país que sigue aceptando más inmigrantes que cualquier otro. Entre los países de emigración, sobresalen los de ingresos medios, y en particular México y Filipinas son grandes exportadores de mano de obra.

¹ Walmsley y Winters (2003); citado por Goldin, Ian y Reinert, Kenneth: “Globalización para el desarrollo”; The World Bank, Planeta; Bogotá, 2007.

Existen distintas categorías migratorias ²: 1) Permanentes: Si bien antes los Estados no eran mayormente reticentes, desde 1960 en adelante, sólo cuatro países han concedido regularmente la residencia permanente a extranjeros desprovistos de lazos familiares, étnicos o residenciales con el país: Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Estados Unidos; aunque se ha verificado una retracción a partir de los sucesos del 11 de setiembre de 2001. Israel también ha favorecido el proceso inmigratorio, particularmente para los pertenecientes a dicho grupo nacional. 2) Expatriados con destrezas: Son los que cuentan con mayores posibilidades de admisión en los países receptores. 3) Expatriados sin ³destrezas: En número superior a la anterior categoría, suelen ser víctimas de abusos y explotación. A ello se aduna el hecho de que sus propios países de origen, a través de sus oficinas de reclutamiento e intermediarios, suelen exigir grandes sumas a los que quieren emigrar (Ej. India y Bangladesh). 4) Asilados. En 2002 cerca de 900.000 personas de 165 países solicitaron asilo en 143 países, aunque desde entonces estas cifras descendieron considerablemente. 5) Refugiados: Rige al respecto la Convención de las Naciones Unidas de Refugiados. Son cerca de 11 millones. Por ejemplo: Ruanda, Palestina, Afganistán. 6) Emigrantes indocumentados: Ya sea voluntarios, o como producto del contrabando. En este último caso, esta categoría se cobra de 800 a 900.000 víctimas por año, víctimas de secuestros y de una información falaz, y son los que más padecen de abusos y privaciones. Se han incrementado en la última década, sobre todo hacia la Unión Europea. (Es paradigmático el caso de España recibiendo contingentes de nor-africanos, dada su proximidad geográfica). 7) Estudiantes.

A diferencia del siglo XIX, hoy los regímenes de inmigración de los países ricos defienden agresivamente los intereses nacionales y buscan inmigrantes económicos que posean características socio-económicas deseables. Tanto Estados Unidos (particularmente luego del 11 de setiembre de 2001) como la Unión Europea vienen adoptando en los últimos años políticas restrictivas, tanto respecto de la admisión como de la permanencia. El argumento expuesto es que se trata de desalentar la competencia desleal que representaría para sus connacionales una mano de obra de costo más bajo, y la carga que representarían los inmigrantes para los servicios públicos (aspecto discutible, como luego veremos). No obstante, puede agregarse a ello una razón no explicitada: el temor de que la

² Goldin y Reinert, op. cit., p. 226/227.

³ Según cifras del Departamento de Estado de Estados Unidos, 2003.

cultura nacional se vea ahogada o confrontada con la de los inmigrantes, especialmente cuando estos pertenecen a otra raza, religión o idioma. Como señalara Stora ⁴, en relación a lo que ocurre en Europa, “El miedo a la pérdida de la identidad nacional es un elemento clave para comprender ese fenómeno” (el endurecimiento de la política migratoria). La percepción del extranjero tiene que ver con las historias coloniales de esos países. A lo largo del siglo XIX y hasta 1950, franceses y británicos iban hacia el Sur; cuando esa relación se invirtió, los imaginarios nacionales no consiguieron adaptarse. Cuando el flujo era Norte-Sur, la relación era de conquista, de dominación, de colonización, si bien esta última implica también espacios de encuentro. Pero la gran cuestión en la actualidad europea es la alteridad del Sur, la inmigración no europea (del África negra y de América Latina), y ese tipo de inmigrante es percibido como amenaza potencial, como elemento de disolución cultural. Señala Stora que tal tendencia de endurecimiento se reforzará: a mayor globalización económica, mayor crispación nacionalista. La globalización exige movilidad, circulación de fuerzas del trabajo, pero ese fenómeno produce una reacción de contracción, de reforzamiento del sentimiento nacional, de soberanismo político y de crispación identitaria; y tal es el problema central. Es el retorno a lo “tribal”.

No resulta ocioso señalar que tal actitud restrictiva, cuando no xenófoba, colisionaría con el art.- 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que consagra el derecho de toda persona a circular libremente y elegir su residencia en el territorio de un Estado, así como a salir de cualquier país, incluso del propio, y regresar al mismo. La libertad de emigrar e inmigrar es, por tanto, un derecho humano fundamental, que sin embargo debe complementarse con el correspondiente a los nacionales del país receptor; de ahí que se considere lícita la reglamentación, pero con los límites debidos de modo que no se conculque, por dicha vía, un legítimo derecho individual y de los pueblos. No puede dejar de verse el aspecto histórico: las migraciones han sido una necesidad para la humanidad desde tiempos remotos, cuando el ser humano se desplazaba de un lugar a otro en busca de medios de subsistencia.

Efectos.

La migración puede perjudicar a Los países de origen, ya que algunos emigrantes pueden llevarse consigo destrezas de alta demanda, y la pérdida de los jefes de familia, innovadores

⁴ Stora, Benjamín: reportaje en diario La Nación, Buenos Aires, 17/8/08.

y líderes puede generar costos sociales y políticos para la comunidad, lesionando la cohesión social y el crecimiento de la economía. También provoca una disminución de los ingresos por impuestos, desmejorando la calidad de los servicios públicos y negando a la sociedad los beneficios del dinero invertido en la educación de los que optan por irse.

De todos modos, puede afirmarse que las emigraciones masivas desde Europa a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX tuvieron efectos beneficiosos sobre las comunidades de origen. Los que partieron no estaban en general más capacitados que los que se quedaron, y su partida redujo la mano de obra, generando un alza sustancial de los salarios.

Pero hoy, en cambio, las fuerzas que gobiernan la emigración son más complejas y de resultados difíciles de predecir, no siendo necesariamente beneficiosa para la comunidad de origen. Los emigrantes especializados de hoy en día no son típicos de las comunidades que abandonan, ya que a menudo han sido capacitados a un costo alto por los impuestos de los países de origen, con la expectativa –frustrada- de que servirían a sus comunidades.

En efecto, la fuga de cerebros es uno de los costos más altos para los países de origen, y es sorprendente la cantidad de trabajadores altamente calificados que han perdido los países de ingresos bajos y medios. Aproximadamente 3.000.000 de inmigrantes con grados universitarios viven en los países desarrollados; y siendo que muchos de esos títulos han sido financiados por los gobiernos en los países de origen, el total de la transferencia de riquezas de países pobres a ricos que representa la fuga de cerebros oscila entre 45.000 a 60.000 millones de dólares.

El beneficio más común de la emigración para los países de origen es el flujo de remesas enviadas por los emigrados a sus amigos y familiares. En 2004, su valor se calculó en US\$ 160.000 millones, más de 5 veces el nivel de 1990. Para tener una idea de su magnitud, señalemos que, en algunos casos, su valor supera el de la inversión externa directa y la asistencia para el desarrollo. Además, es interesante destacar que las remesas tienden a ser estables, no excepcionales, y tienen ciclos distintos de los de otros flujos de capital, y por lo tanto pueden incluso ayudar a estabilizar las economías locales en tiempos de recesión o crisis. En pequeños países con gran número de emigrantes, como El Salvador, Eritrea, Jordania, Nicaragua y Yemen, las remesas llegan a representar el 10% del ingreso nacional, y constituyen la tercera fuente de ingresos externos en la economía mejicana y la primera en la salvadoreña. Por otra parte, está comprobado, a través de investigaciones del

Banco Mundial, que las remesas son importantes para el alivio de la pobreza en gran parte del mundo subdesarrollado: entre 74 países de ingresos bajos y medios, las tasas de pobreza se reducen significativamente debido a las altas tasas de emigración y los grandes flujos de remesas (por citar un ejemplo: en República Dominicana el 34% de la población recibe remesas, las cuales representan en promedio el 60% de los ingresos de las familias). Cabe señalar también que casi la mitad de las remesas globales se envían mediante canales informales, debido al alto costo de las tarifas para el envío de dinero, que a menudo superan el 10% del monto remitido.

En cuanto a los países de destino, las migraciones representan también beneficios y costos. Contrariamente a lo que podría pensarse, se ha comprobado que los inmigrantes –incluso los indocumentados– contribuyen más en impuestos y aportes jubilatorios de lo que consumen en servicios públicos. La inmigración puede incluso contribuir al sostén de los sistemas previsionales, ya que en los países desarrollados la población de jubilados va en continuo aumento pro la prolongada tasa decreciente de natalidad. La afirmación de que los inmigrantes les quitan los empleos a los trabajadores nativos está lejos de ser comprobada. Cabe destacar que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico no encontró ninguna relación directa entre la inmigración y las tasas de desempleo en los países de destino.⁵

No obstante, abundan aún las controversias sobre la relación entre inmigración y salarios, aunque puede afirmarse, según mediciones recientes, que el salario promedio de los trabajadores nativos tiende a ser sólo ligeramente más bajo en los mercados laborales con grandes cantidades de inmigrantes.

Va de suyo que la llegada de inmigrantes especializados puede estimular la innovación y reducir el costo de producir bienes y servicios de alta tecnología en los países de destino. Por ejemplo, se calcula que la cuarta parte de Silicon Valley está manejada por inmigrantes de India y China ⁶.

Cabe también observar que, con frecuencia, los trabajadores inmigrantes con salarios básicos no compiten con los nativos de salarios bajos, sino que se emplean en sectores que tradicionalmente han estado dominados por aquéllos (servicio doméstico, servicios de limpieza y trabajo manual agrícola).

⁵ OECD, 1997.

⁶ OECD, 2002.

Desafíos y políticas para afrontarlos.

Claro que en algunos aspectos el régimen actual de las migraciones encierra grandes injusticias, y a menudo llega a empeorar las desigualdades: cobra miles de vidas por año, desvía cientos de millones de dólares de los pobres a favor de grupos delincuentes, existe abuso y explotación hacia los indocumentados, y se priva a muchas comunidades necesitadas de sus miembros más valiosos (especialmente en el campo de la salud y medicina).

De ahí que se torne imperioso adoptar políticas efectivas para solucionar estas injusticias. Esa tarea debería estar motorizada por la Comisión Global sobre Migraciones Internacionales, creada en 2003 por iniciativa del Secretario General de la ONU, consecuente con su visualización del fenómeno migratorio como de cuestión prioritaria para la comunidad internacional. Constituida por numerosos Estados, si bien no es un organismo oficial de la ONU cuenta con su respaldo, y aspira a centralizar las políticas parciales en la materia.

Un desafío clave es fortalecer el empoderamiento de los emigrantes.⁷ Entre otras cosas, es deseable permitirles ejercer su derecho de representación, permitirles sufragar, en tanto se ha constatado que en muchos casos están excluidos de la política tanto de su país de origen como del país receptor.

Otras políticas globales en la materia deberían contemplar estos aspectos: 1) La celebración de convenios multilaterales y de doble nacionalidad. 2) La elaboración de programas para la migración no especializada. 3) La regularización del desplazamiento temporal de personas para la prestación de servicios mediante la concesión de visas de entradas múltiples, en el marco del Acuerdo General de Comercio en Servicios. 4) La limitación del reclutamiento de profesionales altamente especializados de países que enfrentan escasez en estas áreas. 5) La inversión en la construcción de capacidades e incentivos para retener a las personas con destrezas determinadas, evitando la fuga de cerebros. 6) La implementación de mejoras en los sistemas de transferencia de fondos, para evitar monopolios y abaratar los costos del servicio. 7) La implementación de programas

⁷ Entendemos por empoderamiento la capacidad de modificar condiciones y situaciones de vida que conspiran contra la posibilidad de un desarrollo pleno, integral, de la persona.

educativos que ilustren sobre los derechos que asisten a los migrantes, ignorantes muchas veces de ellos.

En concreto, proponemos lo siguiente:

Instar al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto para que promueva, ante los organismos internacionales y Naciones Unidas, lo siguiente:

1.- La eliminación de las restricciones arbitrarias a la inmigración, o su regulación sobre la base de que se trata de un derecho humano que, como tal, puede reglamentarse pero no conculcarse.

2.- El estricto cumplimiento de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y sus Protocolo, y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, garantizando los derechos de los migrantes.

3.- La adopción de medidas concretas para eliminar los abusos a que son sometidos muchas veces los migrantes (indocumentación, retención de sus documentos de identidad, falsos contratos de empleo, precarización y sometimiento a condiciones abusivas respecto de los mismos, contrabando de apersonas) y las redes delictivas que los contratan y explotan.

4.- La celebración de convenios multilaterales de doble nacionalidad.

5.- La elaboración de programas específicos para la migración no especializada.

6.- La extensión del sistema de concesión de visas de entrada múltiple.

7.- La adopción de medidas tendientes a limitar el ingreso de profesionales altamente especializados, de países que enfrenten escasez de tal mano de obra.

9.- La implementación de mejoras en los sistemas de transferencias de fondos de país a país, abaratando sus costos y eliminando monopolios.

10.- La implementación de programas educativos que ilustren sobre los derechos de los migrantes.

BIBLIOGRAFÍA.

Ander-Egg, Ezequiel: “ Reflexiones en torno al proceso de mundialización/ globalización”; Lumen/Humanitas; Bs.As 1998.

Anderson, Benedict: "Comunidades imaginadas"; Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Argumedo, Alcira: "Un horizonte sin certezas"; Punto Sur Editores; Montevideo, 1987.

Azcuy, Eduardo: "Identidad cultural y cambios tecnológicos en América Latina"; CELA; Bs.As., 1985.

Beck, Ulrich: "Qué es la Globalización"; Editorial Paidós; Bs. As., 2008.

Bell, Daniel: "El advenimiento a la sociedad post-industrial"; Editorial Alianza, Madrid, 1973.

Bernal Meza, Raúl: "América Latina en la economía política mundial"; Bs.As., GEL, 1994.

Bologna, Alfredo B. y Busso, Anabella: "Relaciones internacionales contemporáneas"; Rosario, CERIR, 1988.

Borjas, G.J.: "Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy"; Princeton University Press; Princeton; EEUU, 1999.

Bourguignon, F. y C. Morrison: "Inequality Among World Citizens: 1980-1992"; American Economic Review 92 (4); 200

Brzezinski, Zbigniew: "La era tecnocrática"; Ed.Paidós, Bs.As., 1973.

Brunner, Joaquín: "Globalización cultural y posmodernidad"; Fondo de Cultura Económica, México/ Santiago de Chile, 1998.

Casalla, Mario: "La soberanía ampliada"; Diario La Nación, Bs. As., 1/12/2004

Drucker, Peter: "La sociedad poscapitalista"; Editorial Sudamericana; Bs.As.,1993.

Enzensberger, Hans Magnus: "La gran migración"; Anagrama, Barcelona, 1992.

Ferrero, Ricardo y otros: "Geopolítica de la exclusión, economía de mercado y justicia social"; ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Ciencia Política; Mendoza, 1995.

Fukuyama, Francis: "¿El fin de la historia?"; Doxa, Cuadernos de Ciencias Sociales; Bs.As., 1990.

García Canclini, Néstor: "La globalización imaginada"; Paidós, Bs. As., 2008.

Garretón, Manuel Antonio: "Políticas, financiamiento e industrias culturales en América Latina y el Caribe", documento de la III Reunión de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo de la UNESCO, San José de Costa Rica, 22-26 de febrero de 1994.

Goldin, Ian y Reinert, Kenneth: "Globalización para el desarrollo"; Editorial Planeta Colombiana y Banco Mundial; Bogotá, 2007.

Hobsbawn, Eric: "Historia del Siglo XX"; Barcelona, Crítica, 1995.

Huntington, Samuel P.: "El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial"; Ed. Paidós, Bs.As., 2001

Juan Pablo II: "Sollicitudo Rei Socialis"; Ediciones Paulinas; Bs. As., 1987

Kennedy, Paul: "Hacia el siglo XXI"; Plaza y Janés; Barcelona, 1999.

Nesi, Nerio y Cicconi, Iván: "Capitalismo e Globalizzazzione"; Coiné- Nuove Edizioni; Roma, 2002.

Ocampo, J.A. y Martín, J.; "Globalization and Development: A Latin America and Caribbean Perspective"; Stanford University Press, 2003.

Pozzi, Pablo: "De la posguerra a la crisis: hacia la desarticulación de la hegemonía norteamericana", en Pozzi, P y otros: "Un pasado imperfecto. El conflicto en la historia de Estados Unidos", Bs. As., M. Juárez, 1992.

Prebish, Raúl: "Toward a theory of change", en Revista de la CEPAL, n° 9, 1980.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): "Ciudadanía y Desarrollo Humano", de autores varios, Cuaderno de Gobernabilidad Democrática 1; Coordinador: Fernando Calderón; Siglo Veintiuno Editores, Bs. As., 2007.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): "La democracia en América Latina", de autores varios; PNUD, Bs. As., 2004.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): "Aportes para el desarrollo humano de la Argentina/2002- Un enfoque integral; Desigualdad y Pobreza; Competitividad de las Provincias; La democracia y los argentinos"; PNUD, Bs.As., 2002.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): "Argentina después de la crisis. Un tiempo de oportunidades"; PNUD, Bs.As., 2005.

Rosatti, Horacio D: "El origen del Estado"; Editorial Rubinzal-Culzoni; Santa Fe, 2002.

Rusell, R.: "La agencia internacional en los años 90"; Bs. As.; GEL, 1990

Sen, Amartya: "Development as Freedom"; Knopf; New York, 1999.

Stora, Benjamín: Reportaje de Luisa Corradini en diario La Nación , Buenos Aires, 17/08/08.

Thurow, Lester C.: “¿A quién le pertenecerá el siglo XXI?”; en Diario Clarín, Bs. As., 21/04/92.

Toffler, Alvin: “La Tercera Ola”; Ed. Plaza y Janés, Barcelona, 1980.

Vaitsos, Constantino y otros: “Cohesión social y gobernabilidad económica en la Argentina”; Eudeba, -PNUD; Bs. As., 2001.

Yannuzzi, María de los Àngeles: “Algunas reflexiones en torno a la crisis del estado-nación”; ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Ciencia Política; Mendoza, 1995.

Rodolfo F. Zehnder