

EL DESAFÍO DOBLE DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

El fenómeno migratorio es atemporal: los individuos han buscado siempre mejorar sus condiciones de vida en otro lugar (*pull factors*, o factores de atracción), o escapar de la falta de perspectivas económicas, persecuciones, guerras, violaciones de derechos humanos o desastres medioambientales (*push factors*, o factores de empuje). En el siglo XXI, facilitada por las comunicaciones instantáneas y los transportes a gran velocidad (*network factors*, o factores de red) las migraciones han alcanzado una dimensión sin precedentes, dentro de un solo país y también a través de las fronteras. La migración transfronteriza sucede tanto en el seno de las grandes regiones del mundo como entre ellas. De acuerdo con NU, en 2015 se computan más de 240 millones de migraciones internacionales, de los cuales veinte son refugiados.

A pesar de que se trata de un problema en aumento en muchos lugares del mundo, la migración internacional es a día de hoy un «agujero negro» en la gobernanza global. Mientras que la cooperación internacional en materia de comercio y movimientos de capital ha mejorado sensiblemente, la migración sigue siendo un tema que se aborda desde la perspectiva de cada nación, de forma unilateral. Solo los refugiados —que suman menos de un 10 por 100 de los migrantes del mundo— se benefician de un marco legal de carácter global. La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990, carece de efecto real al no haber sido ratificada por ningún país industrializado.

A diferencia de lo que ocurría hace varias décadas, la migración internacional es percibida por muchos en Europa, los Estados Unidos y Australia como una amenaza para el empleo local y para la identidad nacional. Además, con frecuencia la migración *forzosa* se mezcla con la *voluntaria* de quienes buscan mejorar económicamente. La hostilidad hacia la inmigración se ha convertido en un tema de la mayor importancia política.

Los juristas internacionales —los especializados en Derecho internacional público tanto como los especialistas en Derecho internacional privado— no pueden mantenerse indiferentes frente a esta situación, que nos confronta con un desafío doble: por una parte, la necesidad de insistir en los principios fundamentales, también en lo relativo a su implementación en la práctica (1);

por otra, la necesidad de utilizar nuestra creatividad para ayudar a construir un régimen global viable para la migración legal (2).

1) Insistir en los principios, no solo en teoría sino también en su traducción práctica. El Convenio de Ginebra de 1951, con su principio fundamental de *non-refoulement* y sus estándares mínimos en el trato a los refugiados, representa un compromiso universal. En Europa, el Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos y la Carta Europea de los Derechos Fundamentales proveen garantías adicionales. Sin embargo, cuando nos adentramos en el Sistema Europeo Común de Asilo penetramos en un laberinto de reglas dispersas, algunas de las cuales han demostrado ya ser inviables (el Reglamento de Dublín), mientras que otras ni siquiera han sido activadas (la Directiva sobre Protección temporal, de 2001, a pesar de que está concebida para situaciones de afluencias masivas). Por su parte, la diversidad de procedimientos de asilo a nivel nacional es enorme.

La Comisión Europea ha abierto en el mes de abril un proceso para la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo¹. Es de esperar que la propuesta de una «mayor armonización de los procedimientos de asilo» no sea concebida pensando solo en los Estados, sino mirando a la concreta situación vital de los hombres, mujeres y niños afectados: reduciendo la duración de los procedimientos, adoptando medidas para evitar que los solicitantes permanezcan inactivos durante meses mientras aguardan la decisión sobre su situación, y garantizando asistencia legal y representación en todas las etapas del procedimiento de asilo. Pero, además, es importante que se revise todo el abanico de aspectos de carácter administrativo y de Derecho civil que afectan a los solicitantes de asilo en Europa.

El registro inmediato y coherente de los datos más relevantes sobre la persona y el estatuto personal —nacimientos, matrimonios y fallecimientos—, y el reconocimiento de las inscripciones registrales y documentos relacionados en toda Europa es esencial. Los niños refugiados —que constituyen un número elevado de los solicitantes de asilo— precisan una atención especial. Es inadmisibles que existiendo una red de Autoridades Centrales responsables de la protección de niños al amparo del reglamento Bruselas II bis, y del Convenio de La Haya de 1996 sobre la protección de los niños, miles de menores (no acompañados) desaparezcan tras su llegada a Europa, tal y como descubrió Europol a comienzos de 2016. Por lo que se refiere al acuerdo de devolución entre la UE y Turquía, en vigor desde el 20 de marzo, Turquía no debería ser solo animada a retirar la reserva que limita la aplicación de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 para «las personas que se han convertido en refugiados como resultado de acontecimientos ocurridos en Europa», sino

¹ Para conocer el estado de la cuestión a 22 de agosto de 2016 véanse las notas de prensa de la Comisión de 6 de abril de 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1246_en.htm; el anuncio de la Propuesta para la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo de 4 de mayo de 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm, y el de 13 de julio de 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_en.htm.

también a unirse al Convenio de 1996, entrando a formar parte de su red de cooperación para la protección de menores en el ámbito civil².

2) La migración de la fuerza de trabajo es un aspecto esencial de nuestra economía globalizadora. La Comisión Europea, en sus propuestas recientes de reforma, nos ha recordado que Europa debe atraer a talentos de fuera para sostener su crecimiento económico. En 2005 la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales ya había denunciado la ausencia a nivel mundial de coordinación de las políticas nacionales, subrayando la necesidad de cooperación internacional, y concluyendo que «el viejo paradigma de asentamiento permanente de migrantes está progresivamente dejando paso a la migración temporal y circular». La migración temporal presenta además ventajas para el desarrollo: los migrantes que vuelven a sus países de origen llevan consigo el *know-how* y los contactos adquiridos en el Estado receptor, en particular cuando han recibido ayuda a través de la cooperación de los dos países.

España ha sido pionera en la negociación de acuerdos bilaterales con países de Latinoamérica y con Marruecos a fin de organizar la migración circular de trabajadores. También algunas Asociaciones para la Movilidad entre la UE y terceros países apoyan y promueven la migración temporal y circular.

Es el momento para edificar a partir de estos proyectos bilaterales y trabajar hacia un marco multilateral *global* con garantías procedimentales que faciliten acuerdos sobre programas de migración temporal. La inspiración puede encontrarse en otros ámbitos: por ejemplo, del Convenio de La Haya de 1993 sobre adopción internacional, que exige la cooperación entre el Estado de origen y el Estado receptor en la adopción de cada niño. También establece un sistema de autorización para los intermediarios: una idea que podría ser útil para eliminar las redes de traficantes en la migración laboral. Del Convenio de La Haya de 2007 sobre cobro internacional de alimentos para niños y otros miembros de la familia, por su parte, podría tomarse prestada la idea de cooperación para reducir los costes de las transferencias de fondos, lo que contribuiría a uno de los objetivos de la Agenda 2030 de NU para el Desarrollo Sostenible: reducir a menos del 3 por 100 los costes de transacción sobre las remesas transferidas por los migrantes (que actualmente se cifran en un 7,3 por 100).

Este marco multilateral permitiría establecer rutas de migración seguras y legales a nivel global; clarificaría las diferencias tanto de principios como de procedimientos entre las migraciones forzosas y las voluntarias; ayudaría a reducir la inmigración ilegal; y, en tanto que proyecto de cooperación permanente, ofrecería oportunidades de aprendizaje continuo.

Hans VAN LOON

Member of the Institut de Droit International.
Former Secretary General of the Hague Conference
on Private International Law (1996-2013)

² Con posterioridad a la entrega de este artículo para la publicación, la Conferencia de La Haya fue informada de que Turquía ha tomado las medidas precisas para ratificar el Convenio de La Haya de 1996, así como el de 2007 mencionado más abajo.