

70
2EJ



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA MIGRACION EXTERNA Y SU
INCIDENCIA SOBRE EL SISTEMA
DE LA UNION EUROPEA**

TESIS PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

P R E S E N T A :

VANESSA RUBIO MARQUEZ

No. DE CUENTA 9151042-0

MAYO DE 1995

FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

70
ZEJ



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA MIGRACION EXTERNA Y SU
INCIDENCIA SOBRE EL SISTEMA
DE LA UNION EUROPEA**

TESIS PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

P R E S E N T A :

VANESSA RUBIO MARQUEZ

No. DE CUENTA 9151042-0

MAYO DE 1995

FALLA DE ORIGEN

*"No enseñarle a un hombre a quien se le puede enseñar,
es malgastar a un hombre.
Enseñar a un hombre a quien no se le puede enseñar,
es malgastar palabras.
El verdadero sabio no malgasta ni hombres, ni palabras".*

Confucio.

**Al Dr. Ricardo Méndez Silva, con especial respeto,
admiración y agradecimiento, por ser un gran maestro,
en toda la amplitud del término.**

**A Guadalupe Riestra, por habernos motivado tanto
en la clase de Unión Europea.**

*"Ese 'ir siendo es lo que, sin absurdo,
llamamos vivir.
No digamos pues, que el hombre es,
sino que vive".*

José Ortega y Gasset.

A mis papás, a quienes debo todo lo que soy
y todo lo que he logrado,
muchas gracias, los voy a extrañar mucho.

A Val, por toda tu ayuda siempre,
y porque además de ser mi hermana, eres mi mejor amiga.

A tí Carlos, con todo mi amor y agradeciendo
tu apoyo y ánimo.

*"La vida es corta, y por desgracia,
gastamos mucho tiempo pensando cómo se puede disfrutar".*

Samuel Johnson.

A todos mis "cuates" del Alexander,
y en especial, a Heidy y Ñiz.

A tí Lore, que estás y no estás al mismo tiempo.

LA MIGRACION EXTERNA Y SU INCIDENCIA SOBRE EL SISTEMA DE LA UNION EUROPEA

	<u>Pág.</u>
Introducción.....	1
1. La migración en un mundo regional y global.....	13
1.1 Las características mundiales actuales: regionalización y globalización.....	13
1.2 La migración y sus categorías.....	18
1.3 La migración y los conceptos de seguridad regional y global.....	24
1.4 Los principios de supranacionalidad y subsidiariedad y el jus cogens.....	29
1.4.1 Los principios de supranacionalidad y subsidiariedad.....	29
1.4.2 El Jus Cogens.....	31
1.5 La cooperación internacional y los conceptos de centro, periferia y semiperiferia.....	33
2. La migración y los organismos internacionales.....	38

2.1 El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.....	38
2.2 La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.....	48
2.3 El Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.....	52
2.4 El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.....	56
2.5 La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia y la Cultura.....	60
2.6 La OCDE.....	66
 3. El Régimen Migratorio Internacional.....	 73
3.1 La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.....	73
3.2 La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.....	84
3.3 Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos de 1966.....	90
3.4 Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.....	94
3.5 Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios.....	98

4. La Migración y los Organismos Europeos.....	106
4.1 El Consejo de Europa.....	106
4.2 El Comité Económico y Social Europeo.....	113
4.3 El Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO).....	118
4.4 Las Instituciones Comunitarias de la Unión Europea.....	124
4.4.1 El Consejo de Ministros de la Unión Europea....	124
4.4.2 La Comisión Europea.....	130
4.4.3 El Parlamento Europeo.....	139
4.4.4 El Tribunal de Justicia de la Unión Europea.....	143
5. El Régimen Migratorio Europeo.....	146
5.1 La Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.....	146
5.2 La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989.....	151
5.3 Los Acuerdos de Schengen.....	156
5.4 El Tratado de Unión Europea.....	167
6. La Actuación de la Unión Europea en el Campo Migratorio.....	175

6.1 La Migración y el Empleo.....	175
6.2 Los Migrantes y la Educación.....	184
6.3 El Racismo y la Xenofobia.....	195
6.4 ¿Hacia una homologación de las políticas migratorias en la Unión Europea?.....	208
Conclusiones.....	216

Hemerografía

Bibliografía

INTRODUCCION

Desde hace ya mucho tiempo, pero sobre todo a partir del fin de la Guerra Fría y la consiguiente reestructuración de fuerzas y actores internacionales, los problemas globales han cobrado singular importancia en las agendas de los países y los organismos y organizaciones internacionales y regionales.

Es en este marco que problemas como el de los derechos humanos, el narcotráfico, la degradación del medio ambiente y la migración, juegan un papel determinante para la salvaguarda de la seguridad en los niveles nacional, regional y global. De ahí la importancia y vigencia de su estudio y análisis.

El presente trabajo se centra en el tema migratorio, circunscrito éste a su vez dentro del ámbito de la Unión Europea, por ser ésta el ejemplo más acabado de una integración regional que abarca diferentes aspectos, y por ser el lugar idóneo para la realización de la primera homologación regional de políticas migratorias.

Se abordará el tema de la migración como un problema a escala regional que necesita ser analizado en sus diferentes niveles y repercusiones sobre el sistema global, para buscar soluciones que puedan ser realmente instrumentadas, primero en un ámbito regional, y, posteriormente, en un campo más amplio a fin de contrarrestar los efectos negativos que producen muchas veces los flujos migratorios.

Comenzaré definiendo a la migración como aquella "fuerza transnacional"¹ constituida por aquellas personas desplazadas de su lugar de origen por diversos motivos, entre los cuales podemos encontrar frecuentemente: cuestiones económicas (globalización de los procesos productivos y comerciales), persecuciones políticas y/o religiosas, violaciones constantes de derechos humanos, guerras o conflictos armados, catástrofes ecológicas y la explosión demográfica.²

¹ Véase Kennedy, Paul, Preparing for the twenty-first century, p. 7

² La definición comprende una recopilación y análisis de diferentes opiniones de autores como: Paul Kennedy en Preparing for the twenty-first century; Doris Meissner en "Managing Migrations" en At Issue: Politics in the World Arena; y ONU la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

En este sentido, y para poder dimensionar adecuadamente al problema migratorio, baste señalar algunos datos del "Informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), de 1993"³, según el cual existen actualmente 100 millones de migrantes repartidos en todo el mundo, contando a 19 millones de refugiados y 24 millones de desplazados⁴, quienes se encuentran fuera de sus respectivos lugares de origen por diferentes causas, las cuales se han visto agudizadas a su vez, debido a problemas recientes en los países del ex-bloque socialista.

El problema particular que presenta la cuestión de las migraciones dentro de la Unión Europea es la dificultad que existe por parte de los países receptores de la migración para satisfacer las necesidades de los inmigrantes: trabajo, seguridad social, respeto a los derechos humanos más elementales, etc., que aunado a la situación de contracción económica y desempleo, provoca debates y malestar entre la población. Es por eso que las recientemente acentuadas demostraciones de racismo y xenofobia en contra de los extranjeros en Europa hacen evidente la importancia y vigencia del tema, así como la necesidad de dar soluciones comunitarias

³Véase Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), The state of world's refugees, p. 1

⁴ La cifra incluye a los desplazados internos e internacionales.

efectivas que puedan encauzar de manera positiva los efectos de los flujos migratorios.

Una parte importante de los migrantes tiene como destino final a los propios países periféricos o semiperiféricos, sin embargo, la mayoría de ellos recurren a los países "centro" o desarrollados, en búsqueda de más y/o mejores oportunidades de trabajo y de vida en general. Es entonces cuando el problema migratorio adquiere una importancia sin precedentes para los países industrializados ya que lo consideran como una amenaza presente y potencial en contra de la seguridad, tanto nacional como regional y global.

En el ámbito de Los Quince países que actualmente conforman a la Unión Europea, la migración se ha convertido en uno de los temas fundamentales dentro de la agenda comunitaria de política interna y exterior ,es decir, existe una preocupación generalizada acerca del problema migratorio, y se pretende lograr una toma de decisiones conjunta que permita formular las estrategias e instrumentos necesarios para reducir el problema a sus mínimas expresiones, pudiendo darse así la creación de márgenes de cooperación más amplios con los principales países "exportadores"

de migrantes, para que, mediante el desarrollo -económico y político- de los mismos, se evite que un considerable número de personas busquen forzosamente países ajenos al suyo para instalarse y desarrollarse.

A partir de la creación de la Unión Europea como tal, se ubica una pretensión y una lucha más decididas por parte de los hoy Quince países en favor de la unificación de políticas en todos los ámbitos de la vida, siempre y cuando estas acciones se revelen más eficientes y eficaces a escala comunitaria que en la nacional.⁵ En este sentido, la migración adquiere una importancia medular para el avance y la consolidación de la Unión, así como para el papel que ésta tendrá como uno de los tres "tecno-centros"⁶ de poder en el escenario internacional futuro.

Para hacer frente a este problema no bastará el "cierre de fronteras" o la rigidez extrema de las políticas migratorias, sino que deberán tomarse medidas integrales dentro de los diferentes campos relacionados con la migración (derechos humanos, fuerza laboral, políticas de inmigración, del interior y de seguridad social, etc.) que

⁵Principio de subsidiariedad.

⁶Véase Varela, Hilda, "El fin del milenio: reflexiones en torno a la guerra económica" Revista Relaciones Internacionales, p.62.

permitan aprovechar sus ventajas, regular los flujos, y disminuir o contrarrestar los efectos negativos que vierten sobre la sociedad y la economía europea.

En estos momentos en los que el contenido de la seguridad ha cambiado para darle importancia no sólo al aspecto político-militar, sino también a la seguridad económica, social y ambiental, como parte de un concepto de seguridad integral, la migración es -y se conforma aún con mayor peso -como una de las principales fuerzas transnacionales, que en el momento de convertirse en un problema global, puede atentar contra la seguridad nacional, regional y global.

De igual manera, debe hacerse especial énfasis en cuanto a la migración y su vínculo con los derechos humanos, debido a que la globalización misma ha provocado una ola transnacional de preocupación y acciones encaminadas a lograr el cumplimiento efectivo de las disposiciones de derecho internacional en materia humanitaria.

Como se analizará a lo largo del trabajo, el hecho de que existan migrantes que puedan impactar las estructuras sociales, políticas y económicas de las diferentes sociedades europeas y del mundo en general, ha provocado un aumento considerable en las violaciones a los derechos humanos, ante lo cual, los gobiernos tienen la obligación y la necesidad de salvaguardarlos y promoverlos como parte integrante que son del *jus cogens* y con el fin de lograr una mejor convivencia y desarrollo al interior de sus respectivos países.

Por otro lado, ante el inminente desmoronamiento de los esquemas tanto de poder como de la correlación de fuerzas en el escenario internacional, resultado de la caída del bloque socialista, los problemas globales y los temas transnacionales han cobrado singular importancia en las agendas de política nacionales e internacionales. Temas como los propios derechos humanos, la sobrepoblación, el narcotráfico, la degradación del medio ambiente y las migraciones son -y serán con más intensidad de cara al siglo XXI- aspectos que abarcarán la total atención de gobiernos, de organizaciones nacionales, regionales y mundiales, así como de la comunidad internacional en general.

En estos términos, los centros de poder que mejor logren adaptarse a estos temas globales, serán quienes tengan más posibilidades de ejercer una mayor influencia a nivel internacional, es por ello que la hipótesis central del trabajo se basa en que la Unión Europea, como el ejemplo más acabado que se conoce de integración regional, y siendo ejemplo de uno de los tres principales tecnocentros⁷ de poder, es un campo fértil de cultivo para la formulación de una homologación de políticas en torno a temas como el de la migración externa con todo lo que esto implica (políticas migratorias comunes; de respeto a los derechos humanos; contra el racismo y la xenofobia; del trabajo y la educación de los migrantes, etc.). Es en estos términos que dichas políticas podrán hacerse más efectivas que a un nivel más reducido (nacional) o uno más amplio (mundial-ONU).

Las fuerzas que provocan los flujos migratorios tienden a relacionarse cada vez más con los problemas globales, es decir, cada vez existe un número mayor de migrantes cuya razón de desplazamiento es originada por violaciones de derechos humanos

⁷El término "tecnocentro" es un concepto equivalente a "polo", dentro de la tesis de la Triada que habla de la correlación de fuerzas mundiales en el escenario internacional de la posguerra fría. Véase Varela, Hilda, *op. cit.*, p. 62.

(migrantes humanitarios) o por la degradación del medio ambiente (migrantes ambientales). De ahí que se haga inminente la necesidad de dar cauces de solución comunitarias -europeas en este caso- a los problemas globales en general, y a la migración en particular.

El problema migratorio ha sido reducido casi exclusivamente a un problema de derechos humanos, y dada su creciente importancia resulta indispensable ubicarlo en efecto en el nivel humanitario, pero también como un problema político, social, económico y de seguridad.

Se hace urgente la necesidad de crear órganos regionales cuya competencia exclusiva sea tratar de solucionar integralmente los problemas de los migrantes que se encuentren bajo su circunscripción.

Se hace inminente asimismo, la necesidad de reestructurar al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), comenzando por el cambio de su denominación a fin de que corresponda con la ampliación de sus funciones, competencias y recursos, condiciones que le permitan abarcar el problema

migratorio en su conjunto y no se reduzca exclusivamente a una parte de los migrantes que son los refugiados. Esto implicará un aumento considerable del presupuesto y recursos para este órgano de las Naciones Unidas, sin embargo, se justifica si se considera la magnitud de la problemática.

Finalmente, creo que con mayores y más efectivos canales de cooperación entre los países centro y los periféricos y semiperiféricos, se lograrán aprovechar los beneficios de la migración y se podrán asimismo disminuir los efectos nocivos que los flujos migratorios representan en ocasiones .

Como todos los problemas -los diferentes aspectos de la migración no escapan a ello- éstos deben ser abordados y resueltos en sus causas, más no en sus manifestaciones últimas que, por consiguiente, se vuelven más complejas y difíciles de solucionar.

A partir de un análisis consciente y real de las necesidades y posibilidades de los países para recibir e integrar a los migrantes en sus respectivas sociedades, se pueden crear mecanismos y

estrategias que permitan a los países y a las regiones, dentro de lo posible, recibir las cantidades adecuadas de flujos migratorios.

Para el caso de la Unión Europea, y sobre todo a partir de la libre movilidad de personas al interior de dicha región, dichas medidas serán más efectivas si son tomadas de manera común. Si se ceden las atribuciones correspondientes a las instituciones y autoridades comunitarias, el principio de subsidiariedad estará funcionando una vez más, como promotor de la integración europea a fin de consolidarla no sólo en los aspectos político y económico, sino también en el social.

La cooperación y concertación de políticas en favor de una política única migratoria en la Unión Europea será el marco más adecuado para afrontar este y muchos otros problemas globales de cara al siglo XXI.

La distribución temática del trabajo corresponde en un primer término, a la intención de contextualizar a la migración dentro de los procesos mundiales de globalización e integración regional. Posteriormente, se procede al análisis de diversos instrumentos y

organismos de carácter internacional en su relación con la migración, para después aterrizar en los de carácter regional en Europa.

Finalmente, se verá un capítulo correspondiente a la actuación de la Unión Europea en el campo migratorio, con el cual se pretende aterrizar el tema de la migración en esta región específica, a fin de analizar las medidas y estrategias que se han tomado de manera comunitaria para hacer frente a uno de los temas globales más desafiantes de cara al siguiente milenio.

Lo anterior, con el objetivo de poder analizar el cómo estos nuevos entes regionales, que se conforman como actores decisivos dentro de la nueva dinámica internacional, intentan adaptarse de manera conjunta a los temas globales, propiciando así, un cambio cualitativo importante dentro de la manera tradicional de hacer relaciones internacionales.

1. LA MIGRACION EN UN MUNDO REGIONAL Y GLOBAL

1.1 Las características mundiales actuales: regionalización y Globalización.

Difícilmente podemos hablar en la actualidad de una gran teoría que explique de manera convincente algún proceso que tenga lugar en el escenario internacional. Las cosas resultan un tanto mas complicadas si el fenómeno que pretendemos analizar es, en su esencia y en sus repercusiones, de carácter transnacional, como lo es el caso de las migraciones.

En este sentido, considero que deben manejarse de una forma simultánea, diferentes teorías contemporáneas que ayuden a enmarcar la problemática migratoria regional europea, así como sus obvias incidencias dentro del sistema internacional-global; todo

esto, con el fin de “palear” las deficiencias teóricas en cuanto a la inexistencia de una “superteoría” única que pueda explicar los acontecimientos transnacionales actuales.

Dentro de este pretendido eclecticismo , dos tendencias jugarán un papel esencial: la regionalización y la globalización, que determinadas a su vez por el proceso de interdependencia a escala mundial, nos darán las principales pautas del análisis.

Con respecto a ello, es dable sostener que “ presenciamos una inusitada euforia por la integración regional entre los Estados en el ámbito internacional. Este fenómeno resurge en el escenario internacional como uno de los síntomas de la globalización de los mercados internacionales. Sin embargo, insistir que la globalidad y la integración regional son excluyentes, solo tiende a obstruir el análisis. Aceptar su ‘articulación’ y ‘codeterminación’ es acaso un camino teórico mas promisorio que mantener una visión que opone ya ambos términos”⁸.

⁸Chanona, Alejandro, “Una revisión crítica sobre las teorías de la integración internacional y regional”, en Revista Relaciones Internacionales, p. 18

Si bien todos estos procesos de integración son resultado de la propia globalización y éstos a su vez tienen incidencia sobre el sistema global, cada uno cuenta con sus propias características, grados de dimensionalidad y especificidades. Es así que la experiencia europea representa en la actualidad el caso mas acabado de cooperación e integración regional⁹ multidimensional, que si bien tuvo sus comienzos exclusivamente en el área económica, vemos que en la actualidad la dimensión política de la integración juega un papel definitivo, sobre todo a partir de la conformación de la Unión Europea como tal, en noviembre de 1993. Y esto marcará por su parte el papel que jugará la Unión Europea representando a uno de los tres "tecnocentros"¹⁰ de poder económico- pero también político- en el escenario internacional futuro.

Es decir, de la capacidad que tengan los países de la Unión Europea para formular y poner en práctica políticas comunes en torno a diversos temas del ámbito político y social, dependerán, por

⁹ Debemos hacer una diferenciación entre los procesos de cooperación y de integración: "mientras que la cooperación involucra acciones encaminadas a disminuir la discriminación, el proceso de integración económica implica medidas encaminadas a suprimir la discriminación entre economías nacionales". Véase Balassa, Bela J.D., *Teoría de la integración económica*, pp. 1-2. También es importante aquí, dimensionar el proceso de integración política.

¹⁰ El término "tecnocentro" es un concepto equivalente a "polo", dentro de la tesis de la Triada que habla de la correlación de fuerzas mundiales en el escenario internacional de la posguerra fría. Véase Varela, Hilda, "El fin del milenio: reflexiones en torno a la guerra económica", en *Revista Relaciones Internacionales*, p. 62.

un lado, el papel de la Unión como centro de influencia política tanto regional como mundial, y por otro, la propia existencia de la Unión, que tendrá razón de ser, siempre y cuando las medidas que se tomen de una manera comunitaria se revelen como mas efectivas que aquellas de carácter estrictamente nacional (principio de subsidiariedad).

Resulta certero afirmar que la mayoría de las integraciones regionales que se viven actualmente, tienen su motor en los procesos económicos, sean éstos de carácter productivo, comercial o financiero, sin embargo, la integración de la Unión Europea, "se refiere a un proceso que aglutina la voluntad de quince países decididos a avanzar no solo en el ámbito de una estrecha interrelación económico-comercial y por ende financiera, sino además ir configurando en forma paralela una base en el ámbito de lo social, que de sustento y contenido al proceso de integración hasta sus últimas consecuencias, es decir, la integración política de los Estados miembros en un solo Estado comunitario,

probablemente denominado en el futuro los Estados Unidos de Europa”¹¹.

Se advierte entonces que la propia Comunidad Europea fue un producto de la dinámica de interdependencia de los países que la fueron conformando¹², así como también lo fue de los procesos de regionalización y globalización; y a diferencia de otros bloques comerciales, desde sus comienzos estuvo motivada por el logro de metas de integración no solo económicas sino también políticas y sociales.

¹¹Piñón Antillón, Rosa María, “La Unión Europea y su interrelación con la economía mundial”, en De la Comunidad a la Unión Europea (Del Acta Único a Maastricht), p. 11

¹²Para el año de 1951 estaban constituidos en la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA): Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo; para el año de 1957 estos mismos países crean al Organismo Europeo de Energía Atómica (EURATOM) y a la Comunidad Económica Europea (CEE); en el año de 1973 se adhieren Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca; para 1981 se incorpora Grecia; en 1986 se adhieren España y Portugal; y finalmente en 1994 se agregan Suecia, Austria y Finlandia.

1.2 La migración y sus categorías

Una vez precisado el hecho de la circunscripción del presente trabajo en la cuestión migratoria externa de la Unión Europea, y habiendo hecho referencia a las principales tendencias internacionales dentro de las cuales se encuentran inmersos los diferentes procesos y fuerzas transnacionales actuales, cabe definir a la migración como una fuerza transnacional¹³ constituida por aquellas personas desplazadas de su lugar de origen por diferentes causas, entre los cuales podemos encontrar: cuestiones económicas (globalización de los procesos productivos), persecuciones políticas y/o religiosas, violaciones constantes de derechos humanos, guerras o conflictos armados, catástrofes ecológicas y explosión demográfica.¹⁴

¹³ Paul Kennedy define a las fuerzas transnacionales como aquellas que en su esencia y repercusiones, trascienden los ámbitos de las fronteras nacionales. Distingue cuatro fuerzas transnacionales fundamentales en la actualidad: crecimiento poblacional, impacto de la tecnología, daño ambiental y las migraciones. Véase Kennedy, Paul, Preparing for the twenty-first century, p.7.

¹⁴ La definición comprende una recopilación y análisis de diferentes opiniones de autores como: Paul Kennedy en Preparing for the twenty-first century; Doris Meissner en "Managing Migrations" en At Issue: Politics in the World Arena; y ONU la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Asimismo, cabe señalar la distinción existente entre dos tipos de migración según su destino: la migración interna y la migración externa.

Para el caso de la migración interna, esta " es la que se realiza al trasladarse de un ámbito a otro dentro de un mismo país, es decir, son los desplazamientos que realiza la población dentro de una misma nación"¹⁵; y para el caso de la migración externa, éstos son "los desplazamientos de un país a otro, consiste en el cruce de fronteras internacional, entendida la frontera como una demarcación geográfica, administrativa y política de los diferentes territorios."¹⁶

No será pretensión del presente trabajo, analizar los flujos y movimientos migratorios que se realizan al interior de los países que conforman a la Unión Europea, sino se verá exclusivamente el caso de la migración externa que tiene como destino a alguno de los hoy Quince países, con la finalidad de explorar los esfuerzos comunitarios que se han realizado en torno al tema, y descubrir así las posibilidades existentes en torno a la homologación de políticas migratorias desde un punto de vista comunitario europeo, pudiendo

¹⁵Sandoval Forero, Eduardo A., Migración e Identidad, pp.45-46.

¹⁶Idem., p.46.

ser éste un avance sin precedentes en los procesos de integración regional dentro del campo político-social.

Por otro lado, debemos especificar las cinco categorías básicas dentro de las cuales se pueden ubicar a los migrantes, lo cual nos ayudará al análisis de cómo ciertas organizaciones internacionales se centran y dirigen sus objetivos y ayuda, exclusivamente a cierta clase de migrantes, mas no tienen injerencia sobre el fenómeno en su conjunto.¹⁷

a) Inmigrantes legalmente admitidos o inmigrados y no-inmigrantes: quienes dada la interdependencia política , social y económica entre los países del mundo han aumentado considerablemente, provocando una interacción mas intensa entre las diversas naciones. En este grupo encontramos a estudiantes extranjeros, personal técnico especializado, ejecutivos de las corporaciones multinacionales, científicos y especialistas en una amplia gama de campos.

¹⁷ Cabe aquí hacer mención de que las categorías bajo las cuales se dividen a los migrantes, descansan sobre las tesis de un trabajo realizado por Doris Meissner, ex- comisionada del Servicio de Inmigración y Naturalización de Los Estados Unidos, titulado "Managing Migrations" y aparecido en *At Issue: Politics in the World Arena*, pp. 431-443. Debe aclararse también que las definiciones dadas descansan más en características y razones de política internacional y menos en los estrictamente jurídicos.

El inmigrante " es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en el, en tanto adquiere la calidad de inmigrado"¹⁸. Por su parte, el inmigrado "es el extranjero que adquiere derechos de residencia"¹⁹ en un país ajeno al suyo.

b) Migrantes obrero-laborales contratados: son aquellos migrantes contratados por un determinado tiempo para laborar en un país ajeno al suyo, es decir, muchos países dependen del trabajo de obreros y campesinos extranjeros, de ahí que existan contratos específicos -mutuamente benéficos- que definen los términos bajo los cuales por una parte el trabajador extranjero prestará sus servicios, y por otro, de qué manera y con qué duración el país receptor va a aceptar los servicios del trabajador.

c) Migrantes Ilegales: son aquellas personas que llegan y se internan de manera ilegal en un país ajeno al suyo, o que permanecen en el de manera irregular cuando sus visas y documentos de viaje legales han caducado. La mayoría de estos migrantes tienen trabajos marginales o indeseados en el país al cual inmigraron, y dada su calidad migratoria, se encuentran la mayoría

¹⁸Pérez Nieto Castro, Leonel, Derecho Internacional Privado, p. 519.

¹⁹ Idem., pp. 518-519.

de las veces desprotegidos por la legislación nacional. Sin embargo, tienen derechos reconocidos internacionalmente, insubstanciales a su calidad de personas.

d) Buscadores de Asilo: son aquellas personas que se internan en país ajeno al suyo para proteger su libertad o vida de persecuciones políticas en su país de origen. A partir del estallido de la Segunda Guerra Mundial el asilo fue convirtiéndose en una causa importante de migraciones internacionales, ya que se considera que "mas del 80% de los solicitantes no aceptados se quedan como ilegales en el país correspondiente"²⁰.

e) Refugiados: la Convención de Naciones Unidas sobre los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, lo definen como una persona que se encuentra fuera de su lugar de origen como consecuencia de temor fundado a la persecución por raza, religión, nacionalidad o por su pertenencia a algún grupo particular social o de opinión. En este sentido, si una persona cumple con alguna de las características antes mencionada, se hace acreedor a la protección del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

²⁰Meissner, Doris, "Managing Migrations", At Issue: Politics in the World Arena, p. 432.

(ACNUR), pero, si no es un refugiado "strictu sensu" según la anterior definición, frecuentemente se encuentra desprotegido tanto por la aplicación de la ley nacional, como de la internacional. Para 1993, según datos del ACNUR, existían 19 millones de refugiados dispersos en el mundo.²¹

Pese a las anteriores definiciones, cabe destacar que las legislaciones nacionales de cada uno de los quince países que integran hoy a la Unión Europea dan diversos nombres y características a las calidades migratorias de las personas. Sin embargo, en términos internacionales y según los respectivos protocolos y conferencias firmados por los países de la Unión, estas son las definiciones generales de las cinco categorías de migrantes externos.

²¹ Véase Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), The state of the world's refugees, p. 1.

1.3 La migración y los conceptos de seguridad regional y global

Para definir y ubicar los conceptos de seguridad regional y global en el contexto del presente análisis, es indispensable hacer referencia en primer término al contenido del concepto de seguridad nacional, en donde “la seguridad se conforma como aquel factor inicial del interés nacional, es decir, es la ausencia de amenazas sustantivas a la integridad del Estado Nación”²².

Bajo estos términos, y si se traspola parte de la previa definición a los conceptos de seguridad regional y global, lo único que cambiaría sería el actor al que van dirigidas las “amenazas”. En este sentido, para el caso de la seguridad regional el actor sería una región claramente identificada (unida por ciertos lazos que podrían ser de carácter económico, político y/o social); y para el caso de la seguridad global lo sería la comunidad internacional (entendida como sistema y unida ésta por los procesos de interdependencia y globalización en sus diferentes categorías y niveles).

²² Meyer, Lorenzo, Plática Impartida en la FCPyS-UNAM, mayo de 1994.

La dinámica de los procesos de integración regional y globalización ha trastocado el contenido de conceptos como el de la seguridad, haciéndolo anacrónico. De ahí que se ha hecho inminente la necesidad de crear nuevos conceptos o darles un contenido diferente a fin de adaptarlos a los contextos y situaciones actuales.

En la definición clásica del interés nacional, juegan un papel determinante los conceptos de identidad, prioridades, necesidades y objetivos nacionales. Siguiendo este mismo patrón, y a fin de vaciar de contenido al concepto del interés comunitario, habrá que definir a la identidad, prioridades, necesidades y objetivos comunitarios.

Dentro de esta lógica se presenta el problema de la gran diversidad de razas, culturas, etnias y países que componen a la Unión Europea. Sin embargo, puede hacerse un esfuerzo por encontrar puntos de unión a partir de los cuales -y pese a las grandes diferencias existentes- puede hablarse en efecto, de un concepto de identidad comunitaria europea que tenga como elementos básicos al multiculturalismo ,a la composición multirracial , al ideal democrático común, una amplia cooperación entre los miembros y

los antecedentes históricos comunes. Una vez establecido lo anterior, se puede hablar de un concepto de seguridad comunitaria íntimamente relacionado con las fuerzas transnacionales y particularmente con la migración.

Analizaré ahora al concepto de seguridad en cinco elementos, según un trabajo elaborado por Barry Buzan acerca de "Los Nuevos Patrones de Seguridad Global en el Siglo XXI"²³, a fin de obtener una visión integral de lo que implican la seguridad tanto nacional como regional.

a) seguridad militar: comprende dos niveles, el de la fuerza ofensiva, y el de la capacidad defensiva, lo cual obviamente incluye la capacidad para detectar las intenciones de otros Estados antes de que actúen éstos.

b) seguridad política: trata de la estabilidad organizacional de los Estados (o sistemas de éstos), sistema de gobierno e ideologías que le dan a éstos legitimidad.

²³Buzan Arena, pp. 237, Barry, "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century", At Issue: Politics in the World -257.

c) seguridad económica: habla del acceso a los recursos, sistemas financieros y mercados para sostener niveles aceptables de bienestar y poder estatal (o comunitario).

d) seguridad social: que consiste en la capacidad de las sociedades para reproducir sus patrones tradicionales de lenguaje, cultura, asociación e identidad religiosa y nacional en condiciones aceptables para su evolución. Es en este concepto -íntimamente vinculado con las cuestiones de la migración externa- que nos encontramos con ciertos problemas, sobre todo porque dentro de la Unión se encuentran en constante convivencia un sinnúmero de creencias religiosas, idiomas, culturas, etc., que sería difícil tratar de encontrar una identidad europea que abarcara a la amplia gama de la que hablamos. Sin embargo, podemos remontarnos para el efecto, a los valores tradicionales europeos de igualdad, libertad, democracia y un ideal y antecedentes comunes que pueden dar pauta para considerar la reproducción de sus patrones tradicionales comunes.

Adicionalmente, los esquemas de inserción de los migrantes dentro de las respectivas sociedades europeas, tienen que elaborarse

según este patrón de seguridad social y lograr así que si bien convivan diferentes grupos sociales, ésto se haga de una manera pacífica y “aceptable” para el interés social común de la región.

e)seguridad ambiental: implica el mantenimiento de una biosfera tanto local como planetaria, siendo éste el sistema esencial de soporte de la cual depende la humanidad en su conjunto.

A la luz de los conceptos anteriores se puede confirmar que la migración no representa “per se” un atentado en contra de la seguridad nacional, regional y global. Sin embargo, una migración no controlada y que escape a las posibilidades de los países y regiones para incorporarlos pacífica y productivamente dentro de sus respectivas sociedades, sí puede conformarse como un atentado grave contra la seguridad de cualquier índole.

1.4 Los principios de supranacionalidad y subsidiariedad y el jus cogens

1.4.1 Los principios de supranacionalidad y subsidiariedad

La supranacionalidad es, sin duda uno de los conceptos más novedosos y polémicos de las relaciones internacionales en general y del derecho internacional en particular. En este sentido vemos que la Unión Europea -como ejemplo más acabado de integración regional en el mundo- tiene como característica distintiva a la supranacionalidad, sustentada por las cuatro instituciones comunitarias (Consejo de Ministros de la Unión Europea, Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia de la Unión Europea y Comisión Europea), sin embargo, el principio de subsidiariedad nos habla de que “la Comunidad solo asumirá aquellas tareas que pueda

cumplir de forma más eficaz que si los Estados miembros actuaran individualmente”²⁴.

Es decir, la supranacionalidad existe como distintivo esencial del proceso de integración europeo, pero ésta tiene razón de ser siempre y cuando las decisiones que se tomen a escala comunitaria - supranacionalmente-, resulten más efectivas que si los Estados Miembros trabajaran de manera autónoma y aislada.

La supranacionalidad, por tanto, está supeditada al principio de subsidiariedad, de esta forma, es una meta de la Unión Europea que las competencias de los órganos comunitarios se amplíen substancialmente y sean capaces de abarcar gran parte de las agendas tanto internas como externas.

En cuanto a los aspectos que involucran a la cuestión migratoria, estamos hablando particularmente, de la necesidad de avanzar en la creación de políticas comunes, tanto en el ámbito externo como en lo social, campos en los que aun queda mucho camino por recorrer a fin de llegar a la elaboración e instrumentación de decisiones

²⁴Comisión de las Comunidades Europeas, Del mercado único a la Unión Europea, p. 48.

comunes que se revelen como más eficaces que si los Estados actuaran individualmente. Inclusive llega a decirse que “ hasta que no se llegue a un acuerdo en estas materias, el ideal común europeo seguirá quedando incompleto”²⁵.

1.4.2 El Jus Cogens

Otro concepto íntimamente relacionado con los principios de supranacionalidad y subsidiariedad, es el del jus cogens definido como “aquellas normas imperativas del Derecho Internacional”²⁶ que tendrían las siguientes características: “a) protectoras de los intereses y valores de la comunidad internacional en cuanto tal, b) protectoras de los derechos de los Estados en cuanto tales y en sus relaciones recíprocas, en tanto que miembros de la sociedad internacional, y c) protectoras de los derechos fundamentales de la persona humana en su proyección humanitaria y universal”²⁷.

²⁵Weiner, Myron, “Peoples and States in a New Ethnic Order?”, *At Issue: Politics in the World Arena*, p.271

²⁶ Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, p. 68.

²⁷ Gómez Robledo Antonio, *El Ius Cogens Internacional*, pp. 188-189.

De esta manera, son rescatables los principios del *jus cogens* en el sentido de los derechos humanos, que tan íntimamente se encuentran relacionados con las implicaciones de la migración en Europa y el mundo. Es por ello importante que la mayoría de los países que hoy conforman a la Unión Europea, se encuentran comprometidos con los diversos pactos internacionales , regionales y comunitarios correspondientes al respeto de los derechos humanos, cuestión que le dará un carácter en ocasiones contradictorio, a las medidas cuyo objetivo es el de limitar la migración o integrar a los migrantes y a sus familias dentro de la sociedad y vida de algún país comunitario.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como procurador y garante del derecho comunitario, juega un papel determinante en la vigilancia del cumplimiento del *jus cogens*, consagrado tanto por los diferentes instrumentos de derecho internacional a los que los países de la Unión se han adherido, como por los mismos Tratados que han dado vida a la Unión Europea a través de las diferentes etapas por las que ésta ha pasado a lo largo de su historia.

1.5 La cooperación internacional y los conceptos de centro, periferia y semiperiferia

Como una de las premisas fundamentales del presente trabajo, sostengo que gran parte de los problemas migratorios podrían ser aliviados si se elaboraran programas de cooperación más efectivos provenientes del centro y dirigidos hacia los países periféricos y semiperiféricos. En este sentido, resulta importante definir lo que se entiende por estos tres tipos de países y el porqué no se utilizan otros términos para describirlos.

Debemos recordar que los términos de *primero*, *segundo* y *tercer mundo* fueron propios del periodo denominado como Guerra Fría en donde el enfrentamiento bipolar marcaba al *primer mundo* como a los países capitalistas desarrollados; al *segundo* como a los países socialistas, y finalmente en el término de *tercer mundo* caían los países que por sus condiciones particulares de subdesarrollo económico y no alineamiento, se conformaban como la zona de influencia de los países ya fueran del *primer* o del *segundo* mundo.

Con respecto a lo anterior, Paul Kennedy afirma lo siguiente:

“ (...) la discrepancia en el desempeño del este asiático y de Africa subsahariana claramente hace al concepto de ‘Tercer Mundo’ inadecuado, habiendo sido útil en los 50, cuando los Estados pobres, no alineados y recientemente descolonizados intentaban ser independientes de las superpotencias, una década más tarde el auge de los países productores de petróleo hizo a esta terminología cuestionable. Ahora que las sociedades prósperas del este asiático - Corea, Taiwan y Singapur- tienen un PNB per cápita superior a Rusia, Europa Oriental e inclusive a Estados europeos occidentales como Portugal, el término ‘Tercer Mundo’ parece menos apropiado que nunca”.²⁸ Al no existir un "Segundo Mundo" resulta por demás inútil el referir parámetros adecuados para definir tanto al "Primero" como al "Segundo".

Evidentemente, a partir del parteaguas que comenzó en el año de 1989, la correlación de fuerzas internacionales ha cambiado substancialmente y ha habido una redistribución inusitada en la repartición del poder que ha trastocado los fundamentos clásicos del mismo en “pro” de una” lógica más bien de tipo geoeconómico que

²⁸Kennedy, Paul, “Auge y Caída del Tercer Mundo”, Etcétera, p.21.

de tipo geopolítico”²⁹, de ahí que las “etiquetas” de tipo geográfico - en estricto sentido- no tengan más razón de ser. “(...)¿ Qué significa el ‘Norte’ si incluye a Albania, Rumania y la Ex URSS, o el ‘Sur’ cuando incluye a Corea?(...)”³⁰.

Aunque consideramos que el ‘Sur’ resulta un término más viable que ‘Tercer Mundo’, el conjunto de términos que creemos más apropiados para analizar las relaciones de las ultimas dos décadas del siglo XX, proviene de las concepciones teóricas de la ‘Dependencia’ de los 60’s y 70’s, en donde “el ‘Centro’ abarca a un conjunto de economías capitalistas globalmente dominantes, ‘Periferia’ a un grupo de países más débiles industrial, financiera y políticamente, que operan dentro de un grupo de relaciones construídas por el Centro; y finalmente, la ‘Semiperiferia’ que estaría formada por un robusto grupo de Estados desarrollados dentro de la periferia, que aspiran lograr su membresía como países ‘Centro’”³¹.

Por las razones anteriores prefiero utilizar de los conceptos de centro, periferia y semiperiferia para el análisis de las relaciones de

²⁹ Véase Varela, Hilda, *op. cit.*, pp. 58-67.

³⁰ Buzan, Barry, *op. cit.* p. 237.

³¹ Buzan, Barry, *op. cit.*, pp. 237-238.

cooperación que tienen lugar entre la Unión Europea y los diferentes países, las cuales a su vez , son fundamentales para definir la actuación que tiene y seguirá teniendo la Unión Europea como uno de los centros de poder más importantes del escenario internacional.

De las relaciones de cooperación que mantiene la Unión Europea con un sinnúmero de países periféricos y algunos semiperiféricos, destacan como las más importantes -económicamente- aquellas desarrolladas con los países ACP³² , y paradójicamente³³, es de éstos países de donde proviene la mayor parte de la migración externa legal que ingresa a la Unión Europea, ya que dados los marcos institucionales de cooperación entre la Unión y estos países, los ciudadanos provenientes de algún país ACP cuentan con mayores posibilidades de ser aceptados como residentes, asilados o refugiados dentro de los países comunitarios.

Sin embargo, el mayor número de "ilegales"³⁴ - no mayoritarios en cuanto al número total de migrantes- que se

³² Países Asia, Caribe y Pacífico, con quienes la Unión Europea mantiene relaciones especiales de cooperación, por ser éstos sus ex-colonias .

³³ Se utiliza el término "paradójicamente" debido a que pese a que los países ACP son quienes reciben formalmente la mayor parte de la ayuda y cooperación para el desarrollo proveniente de los países de la Unión Europea, son estos países ACP los principales "exportadores" de migrantes hacia la Unión. En otro sentido lo anterior no sería paradójico, si se considera que existe un vínculo tradicional de flujo de personas entre los ex-países colonizados y las ex-metrópolis colonizadoras.

³⁴ No mayoritarios en cuanto al número total de inmigrantes.

encuentran dentro de la Unión, provienen no de los países ACP sino de países del ex-bloque socialista y algunos de América, con quienes en definitiva se tienen que crear mayores marcos institucionales que permitan su desarrollo, evitando por lo tanto, que se tengan en territorio europeo migrantes no deseados que hayan ingresado en busca de mejores oportunidades de trabajo y vida en general.

De esta manera, se han revisado algunas de las variables teórico-conceptuales, que ayudarán a abordar el tema migratorio dentro del contexto europeo con mayor exactitud , así como a sus obvias repercusiones dentro del sistema global en su conjunto. Es posible concluir que la migración es una de las fuerzas transnacionales más dinámicas y poderosas del mundo de la posguerra fría que impacta las estructuras de seguridad nacional, regional y global cambiando su naturaleza y definición. De ahí la importancia de su análisis a fin de lograr que los países no sólo de la Unión Europea sino del mundo en general, logren la mejor adaptación posible a este problema global no sólo en la actualidad, sino en su dimensión futura hacia el siguiente siglo.

2. LA MIGRACION Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

2.1 El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

Grandes flujos de personas desplazadas fueron resultado de la Primera y Segunda Guerras Mundiales, sin embargo, únicamente se habían dado medidas temporales de “solución” para las migraciones consideradas como “de emergencia”, y fue hasta el año de 1943 que los Cuatro Grandes³⁵ dieron un gran paso en cuanto a la creación de una agencia intergubernamental llamada Agencia de Naciones Unidas para el Alivio y Rehabilitación (ANUAR), cuya función principal era “promover y vigilar, bajo el control aliado la repatriación de millones de personas desplazadas”³⁶, lo cual incluía

³⁵ Francia, Inglaterra, Estados Unidos y la Unión Soviética

³⁶ Loescher, Gil, “The International Refugee Regime: Stretched to the Limit?”, en Journal of International Affairs, Winter 1994, vol. 47, no. 2, p. 355.

en teoría, el proporcionar ayuda a una amplia gama de migrantes y no sólo a los refugiados o asilados; sin embargo, se logró atender únicamente a ciertos grupos de refugiados políticos, y aseguró su fracaso y posterior abolición en 1945.

Para el año de 1947, las potencias occidentales se dieron a la tarea de crear una nueva organización que tratara de los problemas de los refugiados. Así surgió la Organización Internacional de Refugiados (OIR) cuya labor fundamental se centró en la “reacomodación de los refugiados y personas desplazadas que quedaban aún como motivo de la guerra y sus postrimerías”³⁷.

Fue precisamente bajo el abrigo de esta Organización, que se dio por primera vez una definición internacional para los refugiados en los siguientes términos: “aquellas personas que huían de su lugar de origen por motivos de persecución o temores fundados a la misma, por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política”³⁸. Sin embargo, a pesar de este nuevo gran esfuerzo, el problema migratorio en general y de los refugiados en particular, se agudizó como motivo de los eventos que tuvieron lugar en la India,

³⁷ Idem., p. 356.

³⁸ Ibidem.

Corea, China, Palestina, y dentro del marco de la confrontación Este-Oeste en sus diversas connotaciones.

De esta manera, y haciendo referencia al espíritu de la Carta de Naciones Unidas y a lo dispuesto en el artículo 14º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos³⁹, fue creada, por un periodo de tres años, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados por resolución número 319 de la Asamblea General del 3 de diciembre de 1949⁴⁰, cuya labor principal era la de asegurar la protección de los refugiados a quienes se extendiera la competencia de su Oficina, por los medios siguientes:

“a) Promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los miembros,

³⁹ “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país (...) este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”. Véase Organización de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 14º.

⁴⁰ Véase Organización de las Naciones Unidas, Actividades de las Naciones Unidas en Materia de Derechos Humanos, p.260.

b) Promoviendo, mediante acuerdos especiales con los gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que requieran protección,

c) asistiendo a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo para fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales,

d) Promoviendo la admisión de refugiados, sin excluir a los de categorías más desamparadas, en los territorios de los Estados,

e) Tratando de obtener que se conceda a los refugiados permiso para trasladar sus haberes y especialmente los necesarios para su reasentamiento,

f) Obteniendo de los gobiernos información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentren en sus territorios, y de las leyes y reglamentos que les conciernen,

g) Manteniéndose en contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas,

h) Estableciendo contacto, en la forma que juzgue más conveniente, con las organizaciones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados,

i) facilitando la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados"⁴¹.

El Alto Comisionado es elegido por la Asamblea General a propuesta del Secretario General y su oficina está situada en Ginebra, Suiza. Desde su creación, según lo define su estatuto, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ha tenido un carácter apolítico, estrictamente humanitario y social.

Al respecto, cabe señalar que, como la mayoría de las organizaciones internacionales, el ACNUR no escapa al juego de

⁴¹ Idem., p. 261.

intereses de los diferentes países que lo conforman y financian. Sin embargo, a diferencia de las organizaciones que tratan y dependen exclusivamente de gobiernos, el ACNUR realiza muchas de sus actividades en coordinación con diversas Organizaciones No-Gubernamentales (ONG's) de diferentes países, lo cual, entre otras cosas, le da un grado mayor de autonomía y margen de acción.

En términos políticos, la creación del ACNUR correspondió más bien a los intereses político-estratégicos tanto de Europa, como de los Estados Unidos, en el sentido de que cada vez con mayor fuerza, el problema migratorio pasó a convertirse de un asunto estrictamente humanitario a uno de seguridad nacional, y tanto los Estados Unidos, como las potencias europeas (Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia), eran los principales países industrializados receptores de asilados y refugiados.

A partir de los años 70's, y con mayor énfasis durante los 80's, el problema migratorio requería cada vez de mayor atención, muestra de ello fue que "entre 1975 y 1980 el número de oficinas del ACNUR aumentó de menos de 50 a más de 80; su "staff" total pasó de 380 a 1,700 personas; y los gastos anuales pasaron de 12

millones de dólares en 1972 a más de 500 en 1980”⁴². Sin embargo, es en la actualidad y sobre todo de cara al siglo XXI, que el problema migratorio se ha tornado por demás complejo y ha tomado dimensiones sin precedentes : “100 millones de migrantes, entre los que destacan 19 millones de refugiados y 24 millones de desplazados”⁴³ .

Es por la razón anterior que en la actualidad, existen diversos casos de migrantes que pudieron haber sido tratados anteriormente por el ACNUR como casos “parecidos” al refugio; sin embargo, debido a la demanda de casos de refugio “reales”, se les da preferencia a éstos, quedando desprotegidos 81 millones de seres humanos que no cuentan con dicha calidad jurídica en estricto sentido.

Según las propias palabras del actual Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados, Sadako Ogata, “es urgente que la migración sea tratada no sólo como un asunto para las agencias humanitarias de Naciones Unidas, sino como un problema político que debe ocupar un lugar fundamental dentro de la agenda

⁴² Loescher, Gil, *op. cit.*, p. 362.

⁴³ ACNUR, *op. cit.*, p. 1.

internacional como una amenaza potencial a la paz y seguridad internacionales”⁴⁴ . De ahí que en la actualidad, el problema migratorio al interior del ACNUR sea atendido desde dos niveles fundamentales: el de la prevención y el de las soluciones, en donde la prevención significa detectar y disminuir las causas de los flujos migratorios en sus respectivos países de origen, y las soluciones implican:

“a) la repatriación voluntaria,

b) la asimilación a la sociedad receptora de la migración,

c) el envío de los migrantes a un tercer país que se encuentre en mejores condiciones o disposición para acogerlos”⁴⁵ .

Al respecto, en el año de 1980 y bajo petición de la entonces República Federal de Alemania, se incluyó dentro de los trabajos de la Asamblea General de Naciones Unidas, el tema “Cooperación Internacional para Evitar Nuevas Corrientes de Refugiados”, en donde la Asamblea instó a los Estados Miembros para hacer llegar

⁴⁴ Meissner, Doris, *op. cit.*, p. 434.

⁴⁵ Véase Gallagher, Dennis, “Durable Solutions in a New Political Era”, en *Journal of International Affairs*, winter 1994, vol. 47, no. 2, pp. 429-450.

sus comentarios y sugerencias sobre la cooperación internacional a fin de evitar nuevas corrientes de refugiados y facilitar el retorno de aquellos que pudieran hacerlo sin riesgo alguno.

Dada la enorme participación e interés que tuvo el tema , la Asamblea decidió establecer un grupo de expertos gubernamentales que elaboraran un amplio exámen a cerca de la problemática internacional de los refugiados. De esta manera, en sus recomendaciones, el grupo de expertos propuso a la Asamblea hacer un llamado a los Estados Miembros para que con el fin de prevenir nuevas corrientes masivas de refugiados, respetaran y cumplieran obligaciones como: abstenerse de crear causas y factores que pudieran en general producir corrientes masivas de refugiados, y de coadyuvar a ello con sus políticas; promover los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y por consiguiente abstenerse de negárselos a grupos de su población por motivos de nacionalidad, etnia, raza, religión o idioma; promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, principalmente en los campos regional y subregional; y, dondequiera que se produzcan nuevas corrientes masivas de refugiados, respetar las normas y los

principios vigentes de derecho internacional reconocidos de manera general.

Un problema medular dentro de los muchos a los que enfrenta el ACNUR en la actualidad, es el del financiamiento, en el sentido de que en efecto, han aumentado cualitativamente las donaciones ⁴⁶, pero por otro lado, han aumentado geométricamente los números de los migrantes, al grado de que en la actualidad, se cuenta tan sólo con ¼ del presupuesto destinado por migrante en 1980⁴⁷.

Con todo lo anterior, se confirma que el problema migratorio tiene -y tendrá con mayor fuerza- un papel medular dentro de la agenda de política internacional, en este caso, desde el seno de las Naciones Unidas, en donde surgió el Alto Comisionado para tratar de solucionar algunos de los asuntos relacionados con los refugiados, pero que actualmente, debido a las dimensiones que ha cobrado el problema migratorio en general, se ve incapaz de prevenirlo o disminuirlo, y de dar soluciones integrales a los

⁴⁶ El presupuesto del ACNUR para 1990 fué de 500 millones de dólares; para 1991 fue de 900; y para 1992 fue de 1.1 billones; y para 1993 de 2.7. Véase Entrevista a Sadako Ogata realizada por Scott D. Berrie, Gerard E. Trimarco y Sonali Weerackody en *Journal of International Affairs*, Winter 1994, vol., 47, no. 2, p. 421. El dato de 1993 corresponde a la Oficina del ACNUR, México.

⁴⁷ Meissner, Doris, *op. cit.*, p. 439.

asuntos sobre los cuales los flujos migratorios tienen una incidencia negativa.

De la importancia que los países industrializados más perjudicados le den al problema migratorio, y del compromiso que éstos asuman para con las donaciones y aumento de atribuciones al ACNUR, dependerán en gran medida tanto su influencia en el escenario internacional, como las posibilidades que éstos tengan para hacerle frente a una de las fuerzas transnacionales más dinámicas y potencialmente más desequilibradoras del orden nacional, regional y global: las migraciones internacionales.

2.2 La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas

El interés de la comunidad internacional por la promoción y protección de los derechos humanos, quedó plasmado desde un

principio en la propia Carta de las Naciones Unidas, cuyo artículo 1º habla de “fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos (...) , realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económicos, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”⁴⁸.

En la misma carta se autoriza también que diversos órganos se ocupen de las cuestiones de derechos humanos, como lo es el caso del Consejo Económico y Social (ECOSOC) quien tiene la facultad de “ establecer comisiones de orden económico y social y para la promoción de los derechos humanos, así como las demás comisiones necesarias para el desempeño de sus funciones”⁴⁹ . Sin embargo, La Carta no especifica la composición ni las funciones de ninguna de las comisiones previstas en el artículo.

⁴⁸ Véase Organización de las Naciones Unidas, Carta de las Naciones Unidas, art. 1º.

⁴⁹ Idem. art. 68º.

En 1946, el ECOSOC estableció seis comisiones orgánicas, una de las cuales fue la Comisión de Derechos Humanos, según la resolución número cinco del Consejo del 16 de febrero de 1946 y con la categoría de Comisión en virtud de la resolución número nueve de 1946⁵⁰.

Así, en las disposiciones anteriores, quedó como labor de la nueva Comisión, el presentar al Consejo proposiciones, recomendaciones e informes, referentes a: "una declaración internacional de derechos del hombre, b) declaraciones o convenciones internacionales sobre las libertades cívicas, la condición jurídica y social de la mujer, la libertad de información y otras cuestiones análogas, c) la protección de las minorías, d) la prevención de discriminaciones por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y e) cualquier otra cuestión relativa a los derechos del hombre que no esté prevista en los incisos a, b, c y d."⁵¹ .

Con lo anterior, queda de manifiesto la importancia que la Comisión de Derechos Humanos representa para las cuestiones migratorias, sobre todo al ser parte fundamental de la promoción,

⁵⁰ Véase Organización de las Naciones Unidas, Actividades de las Naciones Unidas..., p. 15.

⁵¹ Ibidem.

creación y consolidación del régimen migratorio internacional, debido a que de ésta depende la celebración de convenciones y declaraciones concernientes a los derechos del hombre, de la mujer, protección de las minorías y prevención de la discriminación, entre otros.

Es en este sentido en que bajo proposiciones y recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos, han podido llevarse a cabo la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1963, y la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales de 1978, que se conforman como parte medular del sistema de Naciones Unidas en lo concerniente a los derechos humanos en general y a los derechos humanos de las personas y grupos migratorios en particular.

Por otro lado, y como parte fundamental de la promoción y observancia del derecho migratorio internacional, tenemos que existe una SubComisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías, que depende a su vez de la Comisión

de Derechos Humanos, y que se coordina con los demás órganos de Naciones Unidas para la prevención de los casos de discriminación por motivos de sexo, raza, nacionalidad, color o religión y que provee de la protección a las minorías en colaboración con diversas dependencias y agencias de Naciones Unidas, así como de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG'S) que se dedican a proporcionar ayuda a los grupos minoritarios, tanto a nivel nacional como internacional.

2.3 El Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Se mencionó que la Carta de las Naciones Unidas autoriza a diversos órganos para ocuparse de las cuestiones relativas a los derechos humanos, entre éstos se encuentra la propia Secretaría. Así, desde 1946 y hasta 1982, los servicios de la Secretaría para los órganos de las Naciones Unidas que tratan de asuntos de derechos

humanos, estuvieron a cargo de la División de Derechos Humanos, una dependencia que estuvo situada en primer lugar en el Departamento de Asuntos Sociales, posteriormente, en la Oficina del Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos Especiales y por último en la Oficina del Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos y de Asuntos de la Asamblea General.

Sin embargo, para 1980, la Asamblea General, consciente de la importante contribución de la División de Derechos Humanos de la Secretaría, y teniendo presente la necesidad de vincular cada vez a más organismos de Naciones Unidas en la creciente problemática de los derechos humanos, pidió al Secretario General que considerase el cambio de designación de la División de Derechos Humanos a fin de que se denominara Centro de Derechos Humanos y tuviera a su cargo un mayor número de tareas y competencias en lo relativo sobre todo a la coordinación de esfuerzos entre los diferentes organismos de Naciones Unidas relacionados con los Derechos Humanos.

La decisión del Secretario General aceptando la propuesta de la Asamblea, fue anunciada el 28 de julio de 1982, y la Asamblea

General tomó nota de ella en su decisión 37/437 del 18 de diciembre de 1982⁵², quedando como función esencial del Centro de Derechos Humanos la de “prestar asistencia a la Asamblea General, al Consejo Económico y Social, a la Comisión de Derechos Humanos y a otros órganos de las Naciones Unidas en la labor de promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales previstas en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Pactos Internacionales concertados bajo los auspicios de las Naciones Unidas y diversas resoluciones de la Asamblea General”⁵³.

A partir de lo anterior, se puede deducir la importancia que el Centro de Derechos Humanos reviste como órgano internacional cuyas funciones principales son las de coordinar y asistir a los organismos de Naciones Unidas encargados de los asuntos de derechos humanos. Es decir, gracias a la existencia del Centro de Derechos Humanos, se puede hablar de una instrumentación más efectiva de los derechos previstos en las diferentes declaraciones, convenciones y pactos internacionales que tratan de los derechos humanos y particularmente, del sistema migratorio internacional.

⁵² Idem., p. 23.

⁵³ Ibidem.

Algunos de los órganos de Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos, y con quienes el Centro tiene mayor contacto y colaboración, son la propia Comisión de Derechos Humanos, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y sus subsidiarios, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial , y el Comité de Derechos Humanos cuya función será analizada posteriormente.

El Centro realiza también investigaciones y estudios sobre los derechos humanos a petición de los órganos interesados, y administra el programa de servicios de asesoramiento y de asistencia técnica en materia de derechos humanos⁵⁴, lo cual se encuentra vinculado a las migraciones en lo concerniente a la repatriación de refugiados y/ o de personas desplazadas .

Además, coordina las relaciones con organizaciones no gubernamentales, intergubernamentales y gubernamentales y con los medios de información en la esfera de los derechos humanos, siendo ésta parte esencial dentro de la difusión de las dimensiones y

⁵⁴ Véase Fitzpatrick, Joan, Human Rights in Crisis, p. 116.

consecuencias de la situación internacional de los derechos humanos, así como de la promoción de campañas publicitarias para el respeto y promoción de los derechos humanos en los diferentes países.

El hecho de que el Centro de Derechos humanos dependa de la Secretaría, le da un carácter más universal a la promoción y protección de los derechos humanos, en el sentido de que la mayoría de los órganos principales de las Naciones Unidas trabajan coordinadamente en lo relativo al tema y se le da a los derechos humanos la importancia que ameritan.

2.4 El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, vela por la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial adoptada

por la Asamblea General en la resolución 2106 A del 21 de diciembre de 1965, y que entró en vigor el 4 de enero de 1969⁵⁵.

El Comité fue establecido según el artículo 8º de la Convención y sus funciones podemos resumirlas en las siguientes: “examinar las medidas adoptadas por los Estados Partes para aplicar la Convención, examinar los informes periódicos presentados por esos Estados Partes sobre las medidas adoptadas para poner en práctica las disposiciones de la Convención, formular sugerencias y recomendaciones de carácter general a los Estados Partes y a la Asamblea General y establecer grupos de trabajo permanentes o comisiones especiales de conciliación para examinar respectivamente las comunicaciones de particulares y las controversias entre Estados relativas a las obligaciones de la Convención⁵⁶.

En el sentido de lo anterior, se puede tomar tanto a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (que será tratada posteriormente), como al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, como

⁵⁵ Véase Organización de las Naciones Unidas, Actividades de las Naciones Unidas..., p. 25.

⁵⁶ Ibidem.

partes fundamentales dentro del régimen migratorio internacional en su relación con la estancia temporal o permanente de los migrantes dentro de algún territorio particular.

Es decir, con frecuencia, la discriminación racial en no pocas ocasiones, forma parte de la vida diaria de las personas en calidad de migrantes - sobre todo en lo vinculado a cuestiones laborales-, sean éstos trabajadores legales o ilegales, asilados, refugiados, o simplemente extranjeros en espera de una respuesta de las autoridades del interior para la definición de su calidad migratoria. Inclusive, se han acentuado en la actualidad los sentimientos nacionalistas exacerbados, los xenofobismos y en general las manifestaciones de violencia contra los "extranjeros", fundamentalmente en países de la Unión Europea, contexto espacial del trabajo.

Es por lo anterior que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, juega un papel definitivo dentro de la promoción y procuración de los derechos de los migrantes, introduciendo a la vez, la posibilidad de que las propias personas afectadas puedan manifestar quejas de discriminación ante el

Comité, quien dispondrá de los grupos de trabajo correspondientes para el análisis de la situación y poder elaborar, en su caso, alguna recomendación al país vinculado.

Sin embargo, pese a las buenas intenciones que representan los objetivos del Comité, la magnitud del problema y la burocracia del órgano mismo, hacen muchas veces inalcanzable para los individuos el poder apoyarse en instituciones internacionales como ésta. De ahí que una de las propuestas en la que se ahondará posteriormente, sea que resulta mas fácil y efectivo que los derechos humanos de los migrantes sean promovidos y procurados dentro de una escala más reducida sin llegar al nivel nacional. Es decir, dentro de una escala regional que haga los esfuerzos nacionales más efectivos, pero que no comprenda las magnitudes -y en ocasiones las ineficiencias- de una organización internacional como las Naciones Unidas.

2.5 La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), creada en 1946 el 14 de diciembre y con sede en París, Francia⁵⁷, ha estado desde sus orígenes, sumamente vinculada a la promoción y respeto de los derechos humanos a nivel internacional, sobre todo , a partir de que se mencionaran y reglamentaran como parte fundamental del sistema jurídico de derechos humanos internacional, los derechos a: la protección de la familia, a la educación , a participar en la vida cultural y al goce de los beneficios del progreso científico, que quedaron plasmados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a partir de 1966⁵⁸ .

⁵⁷ Véase Seara Vázquez, Modesto, Derecho Internacional Público, p. 165.

⁵⁸ Véase Organización de las Naciones Unidas, Derechos Económicos, Sociales y Culturales , 1966, arts. 10, 13 y 15.

La UNESCO ha desempeñado un papel de suma importancia en lo concerniente a la lucha contra la discriminación racial, principio fundamental de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948⁵⁹ y sostenido por los diversos pactos y declaraciones posteriores relativas a los derechos humanos. Al respecto, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), según las facultades que le otorga la propia Carta, ha pedido a la UNESCO estudios e informes relativos a temas de derechos humanos y concretamente referentes al racismo y la discriminación racial.

Un ejemplo de lo anterior, es que en el año de 1948, el ECOSOC pidió a la UNESCO, "considerase la conveniencia de proponer y recomendar la adopción general de un programa de difusión de hechos científicos, destinado a hacer desaparecer lo que se suele llamar prejuicios raciales"⁶⁰. Todo esto dentro del evidente contexto de la prevención del surgimiento futuro del racismo, la xenofobia y los nacionalismos exacerbados que ocasionaron la pérdida de millones de vidas humanas durante la Segunda Guerra Mundial.

⁵⁹ Véase, Organización e las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, art 2º.

⁶⁰ Organización de las Naciones Unidas, Actividades de las Naciones Unidas..., p. 82.

La UNESCO ha desempeñado un papel de suma importancia en lo concerniente a la lucha contra la discriminación racial, principio fundamental de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948⁵⁹ y sostenido por los diversos pactos y declaraciones posteriores relativas a los derechos humanos. Al respecto, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), según las facultades que le otorga la propia Carta, ha pedido a la UNESCO estudios e informes relativos a temas de derechos humanos y concretamente referentes al racismo y la discriminación racial.

Un ejemplo de lo anterior, es que en el año de 1948, el ECOSOC pidió a la UNESCO, "considerase la conveniencia de proponer y recomendar la adopción general de un programa de difusión de hechos científicos, destinado a hacer desaparecer lo que se suele llamar prejuicios raciales"⁶⁰. Todo esto dentro del evidente contexto de la prevención del surgimiento futuro del racismo, la xenofobia y los nacionalismos exacerbados que ocasionaron la pérdida de millones de vidas humanas durante la Segunda Guerra Mundial.

⁵⁹ Véase, Organización e las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, art 2º.

⁶⁰ Organización de las Naciones Unidas, Actividades de las Naciones Unidas..., p. 82.

Bajo el espíritu de lo anterior, en el año de 1950, la UNESCO reunió a un grupo de expertos, "que, a título personal, expusieran de la manera más sencilla y concisa posible las conclusiones de una encuesta científica sobre la naturaleza de las diferencias raciales y que derivara enseñanzas que pudieran aplicarse a las relaciones sociales"⁶¹. Como resultado, se dieron en 1950 y 1951 respectivamente, "La Declaración sobre la Raza" y "La Declaración Sobre la Raza y las Diferencias Raciales", cuyas conclusiones se basaban en refutar las teorías existentes a cerca de la superioridad, observando entre otras cosas, la falsedad de que dentro de la misma raza humana existieran diferencias cualitativas basadas en el origen racial o el color de la piel.

A partir de las labores mencionadas anteriormente, y debido a su éxito y la creciente preocupación en la comunidad internacional por las cuestiones discriminatorias, se convocó un nuevo Comité de Expertos en el año de 1964, cuyos estudios significaron interesantes aportaciones en la "esfera de la interacción entre lo genético y lo cultural, entendido este último concepto como el conjunto de los conocimientos y comportamientos adquiridos por contacto con otros

⁶¹ Idem., p. 87.

seres humanos”⁶². De esta manera, en el año de 1967, se emitió una nueva declaración, esta vez titulada “Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales”, que fue aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en 1978 y quedando entre sus principales postulados los siguientes:

a) “Todos los seres humanos pertenecen a la misma especie y tienen el mismo origen. Nacen iguales en dignidad y derechos y todos forman parte integrante de la humanidad.

b) Todos los individuos y los grupos tienen derecho a ser diferentes, a considerarse y ser considerados como tales. Sin embargo, la diversidad de las formas de vida y el derecho a la diferencia no pueden en ningún caso servir de pretexto a los prejuicios raciales, no pueden legitimar ni en derecho ni de hecho ninguna práctica discriminatoria.

c) Toda teoría que invoque una superioridad o inferioridad intrínseca de grupos nacionales o étnicos que dé a unos el derecho de dominar o eliminar a los demás, presuntos inferiores, o que haga

⁶² Ibidem.

juicios de valor basados en una diferencia racial, carece de fundamento científico y es contraria a los principios morales y étnicos de la humanidad. Y,

d) El principio de la igualdad en dignidad y derechos de todos los seres humanos y de todos los pueblos, cualquiera que sea su raza, su color y su origen, es un principio generalmente aceptado y reconocido por el derecho internacional”⁶³.

Posteriormente, la Conferencia General de la UNESCO aprobó, como uno de los catorce programas principales del Segundo Plan a Plazo Medio de la Organización de las Naciones Unidas (1984-1989) , un programa general y coordinado de investigación científica y de acción relativo a la discriminación racial y de otras formas de intolerancia y prejuicios. Las actividades emprendidas en el marco de este programa, se encuentran íntimamente relacionadas con el Programa de Acción para el Segundo Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial⁶⁴.

⁶³ UNESCO-ONU, Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, arts. 1º, 2º y 9º.

⁶⁴ UNESCO-ONU, Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, arts. 1º, 2º y 9º.

A partir de lo anterior, puede confirmarse la participación tan activa que ha tenido la UNESCO en lo referente a la promoción y respeto de los derechos humanos en el escenario internacional. Resulta evidente la importancia que a partir de sus facultades ha tenido en el tema del Racismo y la Discriminación Racial, dejando un precedente fundamental dentro del derecho internacional con respecto a la igualdad en dignidad y capacidades de todas las razas, etnias y nacionalidades de la especie humana.

Lo anterior resulta de aún más importancia, en el contexto de los neo-racismos y xenofobismos que encuentran hoy día campo fértil de desarrollo en la mayoría de los países de la Unión Europea, siendo la crisis económica y dentro de ésta el desempleo, los factores que han acentuado el repudio por los "extranjeros", a los cuales se les considera que "absorben" recursos del Estado que deberían destinarse a los nacionales y por otro lado, que ocupan trabajos que dejan desempleados a ciudadanos que "debieran" tener preferencia.

Como se ha mencionado, el tema del racismo se tratará concretamente en un apartado posterior, sin embargo, cabe resaltar

la importancia que el trabajo de la UNESCO ha tenido en este campo, siendo promotora de estudios e investigaciones que han propiciado declaraciones importantes cuya aportación al derecho migratorio internacional debe reconocerse en el sentido de haber proporcionado estudios y documentos que afirman la igualdad de la especie humana en capacidades y derechos, lo que le da a los inmigrantes un estatus de "iguales" frente a los nacionales de un Estado para cuestiones tanto laborales, como sociales en general.

2.6 La OCDE

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es una organización internacional creada el 30 de septiembre de 1961⁶⁵ y cuyos objetivos generales son los siguientes:

"a) alcanzar el más alto grado de crecimiento económico sostenido y empleo, así como del aumento del nivel de vida de los

⁶⁵ Véase OECD in Brief, contraportada.

países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo al desarrollo de la economía mundial.

b) contribuir a la expansión de la economía dentro del proceso de desarrollo económico, tanto de los países miembros, como de los que no lo son.

c) contribuir a la expansión del comercio mundial sobre bases multilaterales y no discriminatorias, de acuerdo con las obligaciones internacionales.”⁶⁶

Los países miembros de la Organización son los siguientes: todos los miembros de la Unión Europea, más Canadá, Estados Unidos, Turquía, Noruega, Australia, Islandia, Japón, Finlandia, Nueva Zelandia y México.

La OCDE para sus funciones, está organizada de la siguiente manera: un Secretario General, un Consejo, cinco Organos Afiliados, dos Organos de Asesoría y varios Comités y Grupos de Trabajo. Entre estos últimos, se encuentra el Comité de Trabajo,

⁶⁶ Véase The OECD in the 1990's, p. 1.

Asuntos Sociales y Empleo (ELSA), el cual cuenta con un Grupo de Trabajo sobre Migración, que tiene como fines los siguientes:

“a) Servir como foro de intercambio de información para los países de la OCDE sobre políticas nacionales y prácticas relacionadas con la migración, haciendo énfasis en el mercado laboral y los aspectos sociales;

b) Recolectar, revisar y repartir información sobre la situación migratoria, datos estadísticos y prácticas y políticas sobre migración;

c) Iniciar trabajos sobre las causas y consecuencias , económicas, demográficas y sociales de la migración;

d) Evaluar y desarrollar opciones de políticas que puedan facilitar a los países miembros de la Organización el enfrentar los retos migratorios;

e) Promover y facilitar la cooperación entre los países mediante el intercambio de información y análisis de políticas que los asesore en el control de la migración; y,

f) Promover la cooperación entre las instancias de la Organización que manejen temas relativos a la cuestión migratoria.”⁶⁷

Por otro lado, la OCDE tiene un Comité de Asistencia al Desarrollo cuya labor principal es crear marcos de concertación entre los países miembros a fin de “proporcionar una asistencia al desarrollo más integral, justa y equitativa”⁶⁸. En este sentido, si bien los trabajos de este Comité no se encuentran directamente vinculados al tema migratorio, sí lo están con el de la cooperación para el desarrollo, que se ha marcado a lo largo del trabajo como un punto medular para la resolución de los problemas derivados del aumento desproporcionado de los flujos migratorios.

Debido a la calidad misma y los objetivos propios de la OCDE, el tema migratorio es tratado desde una perspectiva

⁶⁷ OECD, List of Bodies of the OECD, p.225.

⁶⁸ Idem, p. 65.

económico-laboral. Es decir, los grupos de expertos que participan en los trabajos relacionados con la migración, realizan estudios acerca del impacto que ésta tiene sobre las estructuras laborales, de empleo y productivas al interior de los 25 países.

Sin embargo, como un aspecto novedoso resultado de la creciente preocupación de los países miembros por las cuestiones migratorias, del 29 al 31 de marzo de 1993 se organizó, conjuntamente con los gobiernos de Canadá y España y la OCDE, la Primera Conferencia sobre Migración Internacional y Cooperación, en donde se pretendía que asistieran los tomadores de decisiones de los países miembros a fin de compartir experiencias y poder entender la relación existente entre migración y desarrollo.

Las conclusiones de esta Conferencia se basaron en la elaboración de un documento titulado "Migración y Desarrollo" en donde se relatan las experiencias de los diferentes países en cuanto al diseño e instrumentación de políticas migratorias, así como de aquellas encaminadas a la adaptación de los migrantes al interior de las respectivas sociedades. Se resalta asimismo, "la importancia de la creación de nuevos marcos de cooperación entre los actores más

destacados de las áreas de migración y cooperación en el escenario internacional”⁶⁹, así como la instrumentación de las llamadas estrategias para el desarrollo, entre las cuales se encuentran: la liberalización del comercio y los flujos de capital, la ayuda y la cooperación, entre otras, a fin de lograr la creación de empleos y reducir los incentivos para emigrar.

El sentido de los trabajos del Grupo sobre Migración de la OCDE, es, propiciar un intercambio de ideas y experiencias entre los encargados del diseño e instrumentación de políticas en el campo migratorio en los países miembros. En este sentido, y al no existir obligaciones jurídicamente vinculantes en la Organización, lo único que se procede es a elaborar sugerencias producto de las discusiones al interior del Grupo de Trabajo. Desde esta perspectiva, los países miembros tienen acceso a información de todo tipo, referente a las acciones que se toman en otros países que tienen la misma problemática que el suyo.

La aportación que representa la OCDE para el tema migratorio versa en que es un foro importante de consulta y comunicación en el

⁶⁹ OECD, Migration and Development, contraportada.

cual se encuentran representados los países más desarrollados del mundo. De esta manera, se puede confirmar una vez más que día a día el tema migratorio va acaparando espacios importantes como tema prioritario de las agendas tanto de política interna como exterior de los países.

Lo importante es que el tema migratorio sea analizado desde todas sus perspectivas y a partir de todas sus implicaciones. La Conferencia de Madrid representa un ejemplo tangible de la intención de los países de la OCDE por tratar al tema desde una visión más amplia, y sobre todo en relación con un tema vital para lograr encauzar positivamente a los flujos migratorios: el desarrollo y la cooperación.

3. EL REGIMEN MIGRATORIO INTERNACIONAL

3.1 La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948

En la definición que se dio acerca de la migración, se mencionó la importancia que reviste la cuestión de los derechos humanos en el sentido de que la violación constante y a veces masiva de los mismos, origina un gran número de migrantes internacionales. Sin embargo, puede constatarse que el tema de los derechos humanos se encuentra más ampliamente relacionado con las migraciones desde otros puntos de vista.

Dos de las causas principales de los movimientos migratorios internacionales, persecuciones políticas y religiosas y guerras o conflictos armados, difícilmente escapan a la competencia y

protección de los derechos humanos tanto nacional como internacionalmente. La migración es por tanto, un problema que si bien tiene parte de su esencia y repercusiones dentro de los aspectos de lo político, económico y social, un nivel fundamental también lo será el de los derechos humanos. Las soluciones y cauces que se le dan a la cuestión migratoria , deben estar compaginados integralmente dentro de estos cuatro aspectos.

El régimen migratorio internacional está compuesto por una serie de convenciones, pactos y declaraciones relativos a diversas cuestiones relacionadas tanto con las causas de la migración, como con la adaptación -temporal o permanente- de los migrantes en la sociedad que se encuentren.

En este sentido, se revisará el documento magno de los Derechos Humanos (la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948) en su relación con los migrantes y en cuanto a su aportación al derecho migratorio internacional en general.

En su artículo 2º , la Declaración Universal de los Derechos Humanos advierte que "toda persona tiene todos los derechos y

libertades proclamadas en la Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición"⁷⁰ , lo cual indica que independientemente de que el individuo sea o no nacional del país en donde se encuentre, se hace acreedor a una serie de derechos inalienables reconocidos universalmente e inminentes a su calidad de ser humano.

En el mismo documento en el artículo 3º se menciona que "todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona"⁷¹ , lo cual podríamos ubicarlo desde el siguiente punto de vista:

Al pertenecer estas normas al *ius cogens* y ser por tanto de observancia general y obligatoria internacionalmente, comprometen a todos los Estados de la comunidad internacional a asegurar estos tres derechos a las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, independientemente de su nacionalidad, raza, creencias , ideología, etc.

⁷⁰ Organización de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, s/p, art.2º.

⁷¹ Idem., art. 3º

Lo anterior implicará que por ningún motivo, deban existir circunstancias bajo las cuales se provoque que uno o varios individuos decidan o se vean obligados a emigrar de su país de origen, huyendo de amenazas o daños contra su vida, libertad o seguridad. Por otro lado, a las personas con calidad de migrantes -en cualquiera de sus variables- se les debe asegurar el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Se está tocando aquí, un terreno relacionado con el racismo y la xenofobia que será tratado con detenimiento en un capítulo posterior, sin embargo, cabe hacer referencia a que por un lado el Estado, y por otro lado la sociedad europea, han fallado en la procuración de estos derechos, y muestra de ello son los atentados hacia los "extranjeros" en países de la Unión Europea como Alemania, Francia, Holanda y España, los cuales han crecido en número y por lo tanto en importancia no sólo para las autoridades estatales sino para las comunitarias y para la sociedad internacional en general.

El artículo 5º habla de que “nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”⁷², lo permite ubicar nuevamente dos niveles. El primero, en relación a que grandes cantidades de personas huyen de sus lugares de origen y/o residencia por motivos de violación de derechos humanos relacionados con el maltrato a su persona. Y el segundo, nos habla nuevamente de los casos recientemente agudizados en países de la Unión Europea, en cuanto al maltrato de individuos “extranjeros” así como de campamentos de refugiados⁷³ por miembros extremistas de la sociedad; ante lo cual deben de tomarse medidas urgentes tanto estatales como comunitarias.

El artículo 13º habla más concretamente de casos concernientes a los desplazamientos en los siguientes términos: “1.- toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado, 2.- Toda persona tiene

⁷² Idem., art5º

⁷³ Uno de los países comunitarios con mayor incidencia de crímenes y violencia en contra de extranjeros, es Alemania, por ejemplo, en días recientes (2 de agosto de 1994) “ Un turco de 20 años fué muerto a golpes y rociado con gasolina en una zona de pasadías en el oeste de Alemania...los testigos dijeron haber escuchado a varias personas gritar: ¡ quemen a los turcos! (...)” . Véase Fe Alvarez, Francisco (editor), “ Golpean y queman a un turco de 20 años en el oeste de Alemania”, El Universal, Sección Internacional, martes 2 de agosto de 1994.

derecho a salir de cualquier país, incluso del propio y regresar a su país.”⁷⁴

En este caso, el apartado número 1, habla del derecho que se tiene a circular libremente por el territorio de un Estado (migraciones internas), y el apartado número 2, hace referencia a la posibilidad que tiene un individuo de salir de su país (obviamente mediante los procedimientos y trámites correspondientes de ambos países - nacional y receptor-) y regresar a él; donde se pueden ubicar a los no-inmigrantes, a los migrantes laborales contratados, y a los asilados y refugiados que pretenden regresar a su lugar de origen en cuanto se establezcan las condiciones para ello.

El artículo 14º hace referencia expresa al caso del asilo en los siguientes términos: “ 1.- en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él en cualquier país, 2.- este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los principios de las Naciones Unidas”⁷⁵ .

⁷⁴ Idem., art 13º.

⁷⁵ Idem., art. 14º.

De esta manera, puede ubicarse al refugiado como un caso particular de asilo y puede por tanto, ser incluido dentro del artículo anterior, en donde queda asegurado el derecho a la protección del Estado receptor, tanto para asilados como para refugiados.

Cabe hacer la observación de que sobre todo en el Derecho europeo, existe una confusión entre los dos términos en la mayoría de los textos, sin embargo, recordemos que en estricto sentido, la figura del asilo corresponde a causas políticas y la del refugio es más diversa.

El artículo 18º trata de que "toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; lo cual incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia"⁷⁶. Lo anterior puede ubicarse en las persecuciones políticas y sobre todo religiosas; y por otro lado, está la cuestión del respeto de las creencias e ideología de los "extranjeros" pese a que ello, pueda representar en ocasiones un

⁷⁶ Idem., art. 18º.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

atentado contra de los postulados fundamentales de la identidad comunitaria europea, pese a estar integrada por una "canasta" de religiones y creencias propias de los países que conforman a la Unión, pero estando aglutinadas dentro de ciertos parámetros básicos aceptables para la ideología comunitaria europea.

En el artículo 22, se hace referencia a la seguridad social bajo los siguientes términos: "toda persona, como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad"⁷⁷.

Al respecto, existe una gran polémica a nivel internacional y al interior de la Unión Europea, ya que el tema mismo de la seguridad social ha sido motivo de enormes divergencias y desacuerdos entre los Estados miembros que consideran que el asunto debe ser de carácter comunitario y aquellos que lo consideran - como el caso

⁷⁷ Idem., art. 22º.

del Reino Unido- un asunto que debe ser reservado exclusivamente para la competencia nacional y no la comunitaria.

La discusión parte, en términos generales, de que a partir del periodo de recesión económica y desempleo, los diferentes gobiernos han tomado medidas restrictivas para el gasto social, lo cual ha acentuado sentimientos de rechazo entre la población contra los inmigrantes que disfrutaban de los beneficios de la seguridad social pública.

El problema se hace aún más complejo si se considera que buena parte de los migrantes están integrados al proceso productivo nacional y se hacen acreedores necesariamente, a algún tipo de protección tanto médica como social.

No se puede permitir en efecto, que los inmigrantes abusen del sistema de seguridad social nacional, pero tampoco pueden ser "utilizados" como una parte fundamental del proceso de producción sin recibir los beneficios que marcan tanto el derecho nacional como el internacional.

El artículo 23º nuevamente trata un tema polémico referente al derecho al trabajo y a las condiciones del mismo, haciendo referencia a que "toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección del mismo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a protección contra el desempleo"⁷⁸. Donde se encuentra que, como en todas partes del mundo en que trabajan migrantes, por sus condiciones y necesidades se ven obligados a trabajar por menores salarios que los nacionales y desempeñando muchas veces trabajos que los nacionales no aceptan.

Lo anterior nos remite a un tema sumamente polémico a nivel internacional que es la globalización de la producción y el comercio y los estándares laborales, en donde se ven vinculadas cuestiones como el desempleo acentuado y la contratación de mano de obra "extranjera". Dicha polémica se ha acentuado debido al aumento de actitudes racistas y xenóforas contra los inmigrantes.

El hacer frente a la problemática anterior deberá hacerse a partir de un análisis real y consciente que permita saber a ciencia cierta si en efecto, los migrantes privan de oportunidades de empleo

⁷⁸ Idem., art. 23º.

a los nacionales del país o región en cuestión, y a partir de ello, deberán tomarse las medidas necesarias que proporcionen un equilibrio entre las necesidades de contratación de mano de obra "extranjera" y la posibilidad de asegurar empleos a los ciudadanos.

Finalmente, el artículo 26^º menciona que " toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria (...) " ; en donde nos encontramos con un problema que tiene que ver sobre todo con lo concerniente a la incorporación de los migrantes dentro de la sociedad correspondiente. Lo anterior, como se verá posteriormente, será parte medular de la adaptación de los migrantes para que puedan formar parte de la cultura, valores e intereses nacionales y comunitarios , y evitar que se creen comunidades aisladas con valores, idioma y cultura propios, que puedan constituirse como una amenaza para la seguridad tanto nacional como comunitaria. Esto deberá tomar en cuenta los costos sociales de negar instrucción elemental gratuita a los migrantes y sus familias.

⁷⁹ Organización de las Naciones Unidas, op. cit. art. 26^º.

De esta manera, se ha analizado la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a la luz del derecho migratorio internacional, debiendo resaltarse el papel medular que ésta juega en la procuración de los derechos de los migrantes, en las causas de su desplazamiento, así como en la incorporación temporal o permanente dentro de diferentes sociedades que componen la Unión Europea.

3.2 La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

De conformidad con la resolución número 429 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 14 de diciembre de 1950⁸⁰, en 1951 se celebró en Ginebra, Suiza, una conferencia con el objeto de estudiar un Proyecto de Convención sobre el Estatuto de los

⁸⁰ Véase Organización de las Naciones Unidas, Actividades de las Naciones Unidas en Materia de Derechos Humanos, p. 263.

Refugiados y un Proyecto de Protocolo referente al Estatuto de los Apátridas, que habían sido preparados por un Comité Especial de Refugiados y Apátridas creado por el Consejo Económico y Social en el mismo año.

Así, basándose en el principio de que los seres humanos, sin distinción alguna, deben gozar de los derechos y libertades fundamentales, consideraron "conveniente revisar y codificar los acuerdos internacionales anteriores referentes al estatuto de los refugiados y ampliar, mediante un nuevo acuerdo, la aplicación de tales instrumentos y la protección que constituyen para los refugiados."¹

Se acordó que se reconocería la condición de refugiado a la persona que reuniera las condiciones siguientes: "que, como resultado de los acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la

¹Oficina del ACNUR, Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, p. 63.

protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad se entenderá que la expresión 'del país de su nacionalidad' se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean, y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea."²

La condición de refugiado puede perderse por diversos motivos: " si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad; si, habiendo perdido su nacionalidad, ésta se ha recobrado voluntariamente; si se ha adquirido una nueva nacionalidad y se disfruta de la protección del país de la nueva nacionalidad; si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguido; o si, por haber desaparecido, las circunstancias en virtud de las cuales fue

²Idem., p. 64.

reconocida su calidad de refugiado, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad¹³

La obligación general que marca la presente Convención para los refugiados, se basa en que éstos se encuentran comprometidos a acatar las leyes, reglamentos y medidas adoptadas para garantizar el orden público del país en donde se encuentren.

En cuanto a los derechos inminentes a cualquier persona en calidad de refugiado en algún país encontramos: la prohibición a ser discriminado, la libertad de culto y/o religión, acceso libre a los tribunales de justicia, y el principio de trato no menos favorable que el otorgado a los nacionales de países extranjeros para los siguientes casos: empleo remunerado, enseñanza elemental, racionamiento de productos, derechos de asociación, derechos de propiedad intelectual e industrial, bienes inmuebles y vivienda.

El principio de Trato Nacional se aplica exclusivamente para la asistencia y socorro públicos, así como para el caso de la aplicación de la legislación laboral y los seguros sociales.

¹³Véase Oficina del ACNUR, op. cit. p. 65.

Haciendo referencia a la condición jurídico-administrativa del refugiado, "su estatuto personal " se regirá por la ley del país de su domicilio, o a falta del mismo, por la ley del país de su residencia"⁴⁴. Asimismo, " los Estados contratantes expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje"⁴⁵, de igual manera que facilitarán la posibilidad de naturalización de los refugiados, esforzándose por acelerar los trámites y reducir los gastos por derechos.

Finalmente, cabe destacar las provisiones referentes a la expulsión, en donde se menciona que los Estados contratantes no podrán expulsar a ningún refugiado que se halle legalmente en su territorio salvo por cuestiones de seguridad nacional o de orden público y previa decisión tomada conforme a procedimientos legales vigentes, además, se enuncia que en dicho caso, se concederá " al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país"⁴⁶.

⁴⁴Idem., p. 69.

⁴⁵Idem., p. 75.

⁴⁶Idem., p. 77.

Se ha constatado que los refugiados forman una parte cuantitativamente importante en cuanto al número total de migrantes internacionales, y a partir de ello, resalta aún más la importancia de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en el sentido de ser el instrumento mangno del Derecho Internacional que trata, no sobre las migraciones y sus implicaciones económicas o costos sociales, sino sobre el reconocimiento de la figura del refugiado, así como de sus derechos y obligaciones elementales en la sociedad de acogida.

El hecho de que se legisle internacionalmente sobre los derechos de los refugiados, constituye un precedente sumamente importante para la procuración de los derechos humanos a nivel global, siendo ésta a su vez, una dimensión medular del estudio de la migración internacional.

La problemática radica en los instrumentos reales existentes a nivel internacional a fin de asegurar el apego al cumplimiento de las disposiciones de la Convención. Es decir, a partir de la cooperación y concertación internacional, deben crearse los mecanismos necesarios para asegurar, que aún existiendo situaciones de crisis y

recesión económica generalizadas, ello no sea un pretexto para argumentar el incumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de esta y otras Convenciones. Los costos políticos, económicos y sociales que esto implicaría, serían más graves e irían en contra de las tendencias mundiales de globalización de los procesos productivos y comerciales, y de interdependencia, dentro de las cuales se insertan los procesos de integración regional como la propia Unión Europea.

3.3 Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

Es importante notar que dentro del marco jurídico internacional de los derechos de los migrantes, juegan un papel determinante aquellos de índole económica, social y política y es precisamente dentro de este marco que encontramos a los Pactos de

1966. Para la mayoría de los países, el fenómeno migratorio no es "malo" *per sé*, sin embargo, si éste logra impactar de manera negativa algunas de las estructuras económicas y/o laborales nacionales (niveles de desempleo, erosión del gasto público con motivos de beneficencia social y médica, etc.) se puede volver en una fuerza transnacional lo suficientemente peligrosa como para desestabilizar al país o región en cuestión. Es en este contexto que los Pactos de 1966 juegan un papel importante al asegurar el goce de ciertos derechos económicos, políticos y sociales para todas las personas en un país determinado, no importando su calidad migratoria.

El marco general de estos pactos abarca la "no discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social"⁸⁷, elementos fundamentales relacionados con la convivencia de los migrantes y sus familias en sociedades ajenas a las propias y vinculado asimismo con el tema del racismo y la xenofobia que será analizado posteriormente.

⁸⁷Véase Organización de las Naciones Unidas, Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, Parte II, art. 2. y Derechos Civiles y Políticos, parte II, art. 2.

A continuación se señalarán una serie de derechos enunciados en ambos pactos, que por su origen y repercusiones, inciden o se relacionan directa o indirectamente con la vida diaria de un migrante: derecho al trabajo y al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias; otorgar a la familia la más amplia protección y asistencia posibles, reconociéndola como el elemento natural y fundamental de la sociedad; aumento de la cooperación internacional en favor de la lucha contra el hambre, asegurando mejores métodos de producción así como una distribución más equitativa de los alimentos mundiales.; el derecho a la educación; la prohibición de la servidumbre; prohibición de detención o prisión arbitraria; derecho a salir de cualquier país, inclusive del propio; derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; libertad de expresión y de religión⁸⁸, entre otros.

Ambos Pactos, además de las provisiones relativas a los derechos humanos, introducen novedades relacionadas con la cooperación para el desarrollo, la familia de los migrantes

⁸⁸ Resumen de algunos de los derechos enunciados en ambos pactos. Véase Organización de las Naciones Unidas, "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966" y "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966", en Convenciones Internacionales Sobre Derechos Humanos, s/p.

(relacionada con el polémico aspecto de la reunificación); y finalmente, las cuestiones relativas a su personalidad jurídica.

En cuanto a la observancia del cumplimiento de los derechos derivados de los Pactos, ambos establecen disposiciones organizacionales para ello, por ejemplo, para el caso de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se estipula al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) como la instancia encargada de dar seguimiento, y vigilar el cumplimiento de las disposiciones enunciadas, y para el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, se crea un órgano denominado el Comité de Derechos Humanos, que dependerá a su vez del sistema de Naciones Unidas y estará compuesto de 18 miembros nacionales de los países firmantes, quienes se encargarán de estudiar los informes de los Estados Miembros relativos a la aplicación de las disposiciones del pacto, y que a su vez remitirán un informe al Secretario General de las Naciones Unidas para su posterior evaluación.

3.4 Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

El acontecer de este Protocolo 16 años después de la celebración de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, mostró la importancia y trascendencia del problema de los refugiados e instó a los países firmantes a darle un contenido más amplio al concepto de refugiado, de la misma manera en que se le dio mayor obligatoriedad vinculando su aplicación a la supervisión del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) así como de cualquier otro órgano de las Naciones Unidas competente con el tema, quienes deberán recibir informes relativos a " la condición de los refugiados, la ejecución del Protocolo, así como de leyes, reglamentos y decretos que estén o entren en vigor concernientes a los refugiados"⁸⁹.

En cuanto a la reformulación del contenido del término refugiado, se hace referencia a lo siguiente. " el término 'refugiado' denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras

⁸⁹Oficina del ACNUR, op. cit. p. 90.

'como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951' y las palabras 'a consecuencia de tales acontecimientos'".⁹⁰ Se menciona de igual manera, que el Protocolo será aplicado por todos los Estados Partes sin ninguna limitación geográfica.

Finalmente, este Protocolo insta a los países a informar al Secretario General de las Naciones Unidas sobre cualquier legislación nacional promulgada a fin de garantizar la aplicación tanto de la Convención, como del propio Protocolo.

La definición, por tanto, queda como sigue: "refugiado es aquella persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de una nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera regresar a él."⁹¹

⁹⁰Idem., pp. 89-90, y véase definición dada en subcapítulo 3.2.

⁹¹ Oficina del ACNUR, op. cit., p. 63.

El marco jurídico internacional referente a la migración abarca por un lado, al amplio régimen internacional de los derechos humanos, y por otro, la definición del refugiado y el campo de acción y obligaciones de los Estados para con este grupo de migrantes internacionales en particular.

El problema radica en que la migración y sus incidencias políticas, sociales y económicas, van mucho más allá de los derechos humanos y de los refugiados, ya que como lo hemos analizado a través de la investigación, los migrantes son una fuerza transnacional cuyas magnitudes y repercusiones superan la esfera de lo nacional y desbordan los esfuerzos hechos por los países hasta ahora. Es por ello que se muestra sumamente atractiva y viable la posibilidad de intentar hacer frente a este problema global desde una escala más amplia que lo nacional, pero a una más reducida que a nivel mundial, esto es, hacerlo desde la perspectiva regional, y la posibilidad de que esto suceda, por ahora, se presenta en la única área de integración regional que ha avanzado -y pretende consolidar- objetivos no sólo económicos, sino políticos y sociales.

Se ha confirmado que la cuestión migratoria ha cobrado proporciones verdaderamente desproporcionadas, y es por ello que, los cuerpos, instituciones y marcos jurídicos internacionales existentes se han visto rebasados significativamente, y es en este sentido que los gobiernos e instituciones regionales necesitan hacer mayores esfuerzos para que mediante la cooperación y la concertación, se pueda proceder a la creación de políticas y normas que permitan la coexistencia productiva de los migrantes y sus familias con los nacionales de los Estados en cuestión.

Lo anterior permitirá aprovechar las ventajas que se derivan del movimiento internacional de flujos migratorios, canalizarlos según sus propias necesidades así como de las del país receptor, y promover los derechos de los migrantes en los diferentes campos de la actividad y vida de las respectivas sociedades tanto nacionales como regionales.

3.5 Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios.

Siguiendo una propuesta de México, en su Resolución 34/172 del 17 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió establecer un grupo de trabajo que elaborara una convención sobre la protección de los derechos los trabajadores migratorios. Dicho grupo de trabajo finalizó sus labores el 25 de febrero de 1991 dando lugar a la "Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias".

Cabe mencionar que la Convención entrará en vigor a un mes de haber sido depositado el vigésimo instrumento de adhesión, y a la fecha únicamente ha sido firmada -que no ratificada- por tres Estados. Partiendo de ello, la importancia que reviste este instrumento es el de ser un antecedente importante en la enunciación particular de los derechos de los migrantes, no sólo humanos, sino laborales y sociales.

El fin principal de la Convención se basa en la posibilidad de "establecer normas que puedan contribuir a armonizar las actitudes de los Estados mediante la aceptación de los principios fundamentales relativos al tratamiento de los trabajadores migratorios y de sus familiares, considerando la situación de vulnerabilidad en que con frecuencia se encuentran éstos, debido, entre otras cosas, a su ausencia del Estado de origen y a las dificultades con las que tropiezan en razón de su presencia en el Estado de empleo."⁹²

Pueden notarse dos tipos de derechos en la presente Convención. Los primeros, de carácter humanitario, muy similares a los que se han revisado en las diferentes declaraciones y convenciones internacionales sobre derechos humanos; y los segundos, referentes a situaciones particulares de la vida y empleo de los migrantes.

Entre los derechos del primer grupo pueden encontrarse los siguientes: no discriminación; derecho a salir libremente de cualquier Estado; derecho a regresar al lugar de origen; derecho a la

⁹² Véase Organización de las Naciones Unidas. Resolución aprobada por la Asamblea General sobre la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. s/p.

vida; derecho al no maltrato, ni a la servidumbre, ni a los trabajos forzosos u obligatorios; libertad de pensamiento, expresión, conciencia y religión; y la libertad y seguridad sobre su persona, entre otros.

En cuanto a los derechos particulares de los migrantes y sus familias, el artículo segundo enuncia la siguiente conceptualización:

“ a) se entenderá por ‘trabajador migratorio’ toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional.

b) se entenderá por ‘trabajador fronterizo’ todo trabajador migratorio que conserve su residencia habitual en un Estado vecino, al que normalmente regrese cada día o al menos una vez por semana.

c) se entenderá por ‘trabajador de temporada’ todo trabajador migratorio cuyo trabajo, por su propia naturaleza, dependa de condiciones estacionales y sólo se realice durante parte del año.

d) se entenderá por 'marino', término que incluye a los pescadores, todo trabajador migratorio empleado a bordo de una embarcación registrada en un Estado del que no sea nacional.

e) se entenderá por 'trabajador itinerante' todo trabajador migratorio que, aún teniendo su residencia habitual en un Estado, tenga que viajar a otro Estado u otros Estados por períodos breves, debido a su ocupación.

f) se entenderá por 'trabajador vinculado a un proyecto' todo trabajador migratorio admitido a un Estado de empleo por un plazo definido para trabajar solamente en un proyecto concreto que realice en ese Estado su empleador.

g) se entenderá por 'trabajador por cuenta propia' todo trabajador migratorio que realice una actividad remunerada sin tener un contrato de trabajo y obtenga su subsistencia mediante esta actividad, trabajando normalmente solo o junto con sus familiares, así como todo otro trabajador migratorio reconocido como

trabajador por cuenta propia por la legislación aplicable del Estado de empleo o por acuerdos bilaterales o multilaterales.”⁹³

Lo anterior sienta un antecedente importante para el Derecho Migratorio Internacional, dotando de contenido a las diferentes variantes de trabajadores migratorios.

Se enunciarán a continuación una serie de derechos que se refieren a situaciones particulares de la vida de los trabajadores migratorios y sus familias al interior de las sociedades que los acogen:

a) no podrán ser objeto de medidas de expulsión colectiva (art. 22).

b) tendrán derecho a recurrir a la protección y asistencia de las autoridades consulares o diplomáticas de su lugar de origen. (art. 23.)

⁹³ Ibidem.

c) gozarán del mismo trato que los nacionales con respecto a la seguridad social, en la medida que cumplan con los requisitos previstos en la legislación nacional. (art. 27). Asimismo, en el art. 54 se enuncia que gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales en lo siguiente: protección contra los despidos, prestaciones de desempleo, acceso a programas contra el desempleo, y acceso a otro empleo en caso de quedar sin trabajo.

d) recibirán cualquier tipo de atención médica urgente. (art. 28).

e) todos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, registro y nacionalidad, así como acceso a educación en condiciones de igualdad con respecto a los nacionales. (arts. 29 y 30).

f) los Estados Parte se comprometen a velar por que se respete la identidad cultural de los trabajadores migratorios y sus familiares y no impedirán que éstos mantengan vínculos culturales con sus países de origen.

g) los trabajadores tendrán derecho a transferir sus ingresos y ahorros a sus lugares de origen.⁹⁴

En estos términos, se puede constatar la gran importancia y alcance que tiene la enunciación de los derechos anteriores. Sin embargo, desde un punto de vista objetivo, debe reconocerse que para que esta Convención Internacional tenga razón de ser, tendría que ser firmada y ratificada, no sólo por países "exportadores" de migrantes, sino fundamentalmente, por los receptores.

En este sentido, será sumamente difícil que países como los de la Unión Europea, se comprometan a cumplir disposiciones como las referentes a la educación, el seguro de desempleo, la atención médica, e inclusive, las mismas expulsiones colectivas.

Inclusive, el hecho de que la Convención haya logrado tan poco consenso o interés, deriva de que los mismos países menos desarrollados y tradicionalmente "exportadores" de migrantes, se han convertido en países receptores de grandes cantidades de flujos

⁹⁴ Ibidem.

migratorios y esta tendencia difícilmente podrá ser revertida en los próximos años.

4. LA MIGRACION Y LOS ORGANISMOS EUROPEOS

4.1 El Consejo de Europa

El Consejo de Europa es una organización intergubernamental cuya actividad está centrada en torno a tres grandes ejes: " proteger y reforzar la democracia pluralista y los derechos humanos, buscar soluciones a los problemas de la sociedad, y favorecer el desarrollo de una verdadera identidad cultural europea"⁹⁵. Es así que cualquier Estado europeo puede formar parte del Consejo de Europa, siempre y cuando acepte la condición del principio de supremacía del derecho, además de comprometerse a garantizar el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El Consejo de Europa realiza una labor importante de promoción y fomento de los derechos humanos en esta zona

⁹⁵El Consejo de Europa, El Consejo de Europa a Grandes Rasgos, s/p.

geográfica, y en su seno se han dado diferentes oportunidades de discusión sobre los temas relacionados con los mismos, a fin de lograr en este u otros foros, acuerdos más acabados que garanticen una Europa consciente del problema que implica la violación y no respeto de las libertades fundamentales así como del conjunto de los derechos humanos.

En la actualidad, el Consejo de Europa se encuentra formado por 31 Estados Miembros, entre los cuales destacan los Quince de la Unión Europea, más, Turquía, Islandia, Chipre, Noruega, Suiza, Malta, Liechtenstein, San Marino, Hungría, Polonia, Bulgaria, Eslovenia, Estonia, Lituania, la República Checa y Eslovaquia.

La sede se localiza en Estrasburgo, Francia, y su programa de trabajo comprende lo siguiente: " derechos humanos, medios de comunicación, cooperación jurídica, cuestiones sociales y económicas, sanidad, enseñanza, cultura, patrimonio, poderes locales y regionales, deporte y medio ambiente"⁹⁶. En este sentido, se ocupa de todos los grandes temas relativos al funcionamiento de

⁹⁶ibidem.

la sociedad europea, dejando a un lado únicamente cuestiones relativas a la defensa.

Esta organización reviste de gran importancia al momento en que trata a los problemas que aquejan a la sociedad internacional desde una esfera regional, dado a que en muchas ocasiones se dificulta la resolución de los mismos en foros numerosos y a veces poco eficientes y eficaces como las Naciones Unidas. Es decir, se trata de corregir la problemática social, económica y de cooperación desde una instancia más reducida - y por tanto más eficiente-, que lo que sería desde una perspectiva mundial o multilateral.

El Consejo de Europa realiza sus trabajos mediante dos órganos fundamentales: el Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria.

El Comité de Ministros es la instancia de decisión, y está formado por los Ministros de Asuntos Exteriores de los 31 Estados, quienes "se reúnen al menos dos veces al año para analizar la cooperación europea y la actualidad política; sus delegados son los representantes permanentes de los gobiernos ante el Consejo de

Europa y tienen los mismos poderes de decisión que los ministros, sin embargo, éstos se reúnen por lo menos una vez al mes y en ocasiones con mayor frecuencia aún."⁹⁷

Las actividades principales del Comité de Ministros son las siguientes: decidir cuáles deben ser las actividades del Consejo; "estudiar el curso que debe darse a las recomendaciones de la Asamblea Parlamentaria, a las proposiciones de diversos comités intergubernamentales creados en el marco del Consejo de Europa, así como a las propuestas realizadas por las diferentes Conferencias de ministros especializados; también adopta el programa de actividades y el presupuesto de la Organización"⁹⁸, y se constituye asimismo como un foro permanente donde los Estados pueden debatir grandes cuestiones políticas.

En cuanto a la instrumentación de las decisiones adoptadas por el Comité de Ministros, éstas se hacen llegar a los gobiernos bajo la forma de recomendaciones, convenios o acuerdos europeos. Los dos últimos tienen un carácter jurídicamente vinculante a partir

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Véase Council of Europe: ABC, s/p.

de que los Estados Miembros los han ratificado, teniendo éstos que ser incluidos dentro de la legislación nacional.

Por su parte, la Asamblea Parlamentaria tiene como función principal la orientación de las actividades del Consejo de Europa y se constituye como un órgano deliberante cuyos miembros (224 titulares⁹⁹) son designados por los parlamentos de cada Estado. El número de representantes de los países miembros se da en función de la población de cada Estado, tratando de formar la idea de una Europa unida en donde la población esté representada independientemente del país al cual se pertenezca o de las características del mismo.

Es importante resaltar que tanto la Convención Europea de Derechos Humanos como la Carta Social Europea, forman parte de una amplia lista de más de 145 convenios que han emanado del seno del Consejo de Europa, por lo que esta Organización se conforma como pilar fundamental de la promoción de los derechos humanos dentro de este marco regional.

⁹⁹Existe un suplente por cada miembro titular designado por el parlamento nacional en cuestión. Véase El Consejo de Europa, op. cit., s/p.

Baste señalar a continuación los ejes del trabajo futuro de la Organización, los cuales giran en su mayoría en torno a este importante tema relacionado con los movimientos migratorios y su asimilación y/o aceptación dentro de las sociedades de los diversos países del antiguo continente:

a)" el refuerzo de la solidaridad europea, basándose en el respeto del individuo, de su libertad, de sus derechos sociales, económicos y culturales, mediante la puesta en práctica de sistemas de control y de protección eficaces;

b) la identificación de nuevas amenazas para los Derechos Humanos y para la dignidad humana;

c) la sensibilización del público respecto a la importancia de los Derechos Humanos; y,

d) el desarrollo de la información y de la educación sobre derechos humanos, en centros escolares y universitarios y en sectores profesionales."¹⁰⁰

La revisión anterior nos permite conocer los esfuerzos regionales por codificar y procurar los derechos humanos en una escala más reducida, además, el hecho de que la mitad de los miembros del Consejo de Europa formen parte de la Unión Europea, le da una dinámica de mayor conciliación y concertación a los temas y disposiciones que se discuten en su seno.

La importancia del Consejo de Europa -además de lo anterior- radica en el hecho de que una vez más, podemos vincular la situación de los migrantes y sus familias con el respeto a los derechos humanos fundamentales, y el Consejo es una instancia medular para lograr no sólo su codificación, sino la instrumentación real de los mismos a partir de una escala más reducida y por lo tanto, con mayores posibilidades de efectividad.

¹⁰⁰ Ibidem.

4.2 El Comité Económico y Social Europeo.

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) es una instancia creada por los Tratados de Roma que garantiza “una representación institucional de las diversas categorías de actores de la vida económica y social en Europa”¹⁰¹, está compuesto por representantes de empresarios (grupo 1), trabajadores (grupo 2), y actividades diversas (grupo 3) -agricultura, transporte, comercio, pequeña y mediana empresa, profesiones liberales y consumidores-.

Fue así que desde el año de 1957, los entonces seis Estados participantes decidieron formar un consejo consultivo que asegurara la integración europea mediante la participación de los sectores mas representativos de la sociedad, y como la denominación de “consejo” fue reservada para el Consejo de Ministros, se decidió adoptar el nombre de Comité Económico y Social, cuya función fue desde entonces “participar en el proceso legislativo comunitario asesorando al gobierno nacional o regional por medio de sus dictámenes, estudios o informes”¹⁰².

¹⁰¹Noël, Emile, Las Instituciones de la Comunidad Europea, p. 48.

¹⁰²Masprone, Alberto, “El Comité Económico y Social y la Integración Europea”, en La Otra Asamblea Europea: El Comité Económico y Social, p. 5.

Es importante resaltar que desde su constitución, el CESE ha sido parte integrante del conjunto institucional de la Unión Europea. El Consejo de Ministros es obligado a consultar al Comité acerca de las propuestas de la Comisión, asimismo, el Comité se encuentra facultado para emitir dictámenes a petición del Consejo o de la Comisión, y desde el año de 1972 está facultado para hacerlo de manera individual.

Siguiendo esta línea de la dinámica de toma de decisiones a nivel comunitario, el CESE coopera con el Parlamento¹⁰³ en el intercambio de información entre las comisiones parlamentarias y las secciones especializadas del Comité, de la misma manera, se establecen consultas periódicas entre presidentes y ponentes.

El Comité Económico y Social se encuentra representado por 189 consejeros propuestos por los Estados Miembros y ratificados en su encargo por el Consejo de Ministros previo dictamen de la Comisión Europea.

¹⁰³Según resolución del Parlamento del 9 de julio de 1981.

El número de los representantes por país obedece a varias circunstancias, como lo son las siguientes: población, producto interno bruto, etc., de tal manera que la distribución queda como se describe a continuación:

Alemania 24, Bélgica 12, Dinamarca 9, España 21, Francia 24, Grecia 12, Irlanda 9, Italia 24, Luxemburgo 6, Países Bajos 12, Portugal 12, Reino Unido 24, Austria 12, Suecia 12 y Finlandia 9.

Los consejeros están organizados en tres diferentes grupos: empresarios, trabajadores y actividades diversas, y existen nueve secciones que corresponden a temas de interés del Comité: Agricultura y Pesca; Industria, Comercio, Artesanía y Servicios; Asuntos Económicos, Financieros y Monetarios; Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura; Transportes y Comunicaciones; Relaciones Exteriores, Política Comercial y Desarrollo; Energía, Asuntos Nucleares e Investigación; Desarrollo Regional, Ordenación del Territorio y Urbanismo; y Medio Ambiente, Sanidad y Consumo.

De éstas, existen tres que tratan cuestiones directamente vinculadas con los migrantes: Asuntos Económicos, Financieros y

Monetarios (muchas veces en conjunción con las secciones de Agricultura e Industria); la de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, por su vínculo con cuestiones socio-culturales y de los derechos humanos; y la de Relaciones Exteriores, Política Comercial y Desarrollo, encargada de cuestiones de políticas relacionadas con la migración externa y de cooperación para el desarrollo - europeo generalmente-.

Entre las prioridades del Comité Económico y Social se encuentran "la consolidación del Mercado Unico y del espacio Social Europeos"¹⁰⁴, cuestiones íntimamente ligadas al aspecto de las migraciones externas, ya que la consolidación del Mercado Unico implica el llevar a la completa instrumentación la libre circulación de personas, y por su parte, el Espacio Social Europeo implica a su vez la homologación de ciertas políticas de corte social aplicadas tanto a los nacionales - comunitarios- como a los extranjeros.

"Existen aún ciertos obstáculos para la libre circulación de personas que tomará tiempo eliminar. Las cartas de identidad en las

¹⁰⁴Ibidem.

fronteras han probado ser de los más difíciles debido a que los gobiernos, preocupados por la seguridad de sus ciudadanos, quieren asegurarse que la apertura de fronteras no aumente el terrorismo internacional, el contrabando de drogas y la migración ilegal¹⁰⁵. Si lo anterior es una de las mayores preocupaciones de los gobiernos comunitarios, se tendrá necesariamente que poner énfasis en las cuestiones de tipo migratorio, tanto de control como de cooperación para la posible homologación de políticas que lleven en un futuro a una única política migratoria tanto interna como externa, y que haga de la libre circulación de personas una realidad completa y tangible para todos los ciudadanos europeos.

A fin de lograr lo anterior, el CESE jugará un papel determinante, ya que mediante su facultad consultiva dentro del proceso legislativo comunitario, se encuentra en posibilidades de crear un "juego" institucional que propicie que tanto la Comisión como el Consejo y el Parlamento, participen más activamente en la elaboración e instrumentación de decisiones relativas, tanto al control conjunto de las fronteras externas, como a la propia situación de los migrantes, tanto de aquellos que se encuentran en

¹⁰⁵European Commission, Freedom of Movement, p. 1.

territorio europeo como de los que en un futuro lo estarán ("migrants to be").

Los tres grupos que componen al Comité necesariamente se encuentran en algún momento, vinculados con los grupos migratorios, y de ahí partirán necesidades e inquietudes específicas que mediante el trabajo del CESE y la dinámica de toma de decisiones en la Unión Europea puedan convertirse en políticas comunitarias que ayuden a aumentar los beneficios y disminuir los problemas relacionados con las cuestiones migratorias.

4.3 El Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO)

La Unión Europea tiene dentro de sus objetivos fundamentales los trabajos en el ámbito humanitario, en este sentido, se ha propuesto dar una respuesta eficaz a las víctimas de toda clase de

catástrofes y conflictos no solo de Europa sino del mundo en general.

Es dentro de este marco que la Comisión Europea "creó en 1992 el Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), con el objetivo esencial de salvar vidas humanas y de ayudar a los principales actores humanitarios (las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones internacionales) a cumplir su misión"¹⁰⁶.

En los últimos años, las situaciones de emergencia humanitaria se han incrementado considerablemente debido a diferentes causas, entre las cuales destacan problemas ecológicos, étnicos, de catástrofes naturales graves, guerras civiles y los niveles de extrema pobreza acentuados a nivel mundial. Es así que el aumento de migrantes externos, poblaciones desplazadas y refugiados han propiciado desequilibrios considerables en la distribución de la población mundial y en la consiguiente posibilidad de los Estados para asumir los costos de los movimientos migratorios en los niveles tanto interno como externo.

¹⁰⁶ Comisión de las Comunidades Europeas y Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea, Informe sobre la Ayuda Humanitaria 1993, p. 3.

El mandato confiado a ECHO por la Comisión Europea, se extiende a los siguientes ámbitos:

“a) Ayuda humanitaria de carácter general: asistencia a las víctimas de situaciones estructurales de penuria, generalmente provocadas por conflictos duraderos.

b) Ayuda humanitaria de emergencia: financiamiento de operaciones de emergencia actuando tanto al inicio como con posterioridad al surgimiento de la situación excepcional para asistir a las víctimas de catástrofes o de conflictos. Los fondos de ECHO cubren el suministro de productos y servicios necesarios para la supervivencia de los afectados o para paliar la precariedad de las condiciones de la población.

c) Ayuda alimentaria de emergencia: ayuda en especie (cereales, arroz, azúcar, leche en polvo, harina) destinada a las poblaciones que sufren una situación de hambre o de grave penuria como consecuencia de una catástrofe o de un conflicto.

d) Ayuda a los refugiados y personas desplazadas: financiamiento de las operaciones destinadas a los refugiados y desplazados, bien en el país de acogida, bien para su repatriación.

e) Prevención de desastres: este ámbito engloba la mejora de los sistemas de alerta rápida y el financiamiento de proyectos de prevención de catástrofes en los países de alto riesgo. Incluye asimismo una estrecha cooperación entre la Unión Europea y las Naciones Unidas para actuar de forma complementaria o conjunta en las operaciones de emergencia.”¹⁰⁷

La ayuda que el ECHO proporciona, se hace llegar directamente a las víctimas a través de los ‘partenaires’ habituales, estos son, contratos marco de partenariado con las diferentes organizaciones internacionales y organismos no gubernamentales, asimismo, se “organizan reuniones trimestrales con los responsables de la ayuda humanitaria de los Estados miembros para abordar problemas específicos y generales relacionados con la ayuda humanitaria”¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea, La Ayuda Humanitaria de la Unión Europea, p. 10.

¹⁰⁸ Idem, p. 9.

Pese a que el ECHO fue creado en el año de 1992, el primer año de funcionamiento fue 1993 y desde entonces se ha visto apoyado por la Comisión Europea, cuyos recursos asignados para operaciones de ayuda humanitaria se han incrementado considerablemente a fin de poder hacer frente a los nuevos y mas numerosos retos de las catástrofes y los problemas mundiales. " Tan solo en 1993, el presupuesto para ayuda humanitaria ha sido de 600 millones de ecus¹⁰⁹ según el siguiente reparto: Ex-Yugoslavia (63.4%); resto de Europa Oriental (0.1%); países ACP (16.1%); repúblicas de la Ex-Unión Soviética (8.2%); Norte de Irak (Kurdistán) (3.4%); resto de Asia (3.2%); América Latina (2%); Norte de África (3.6%)"¹¹⁰

El ECHO tiene celebrado un acuerdo marco de partenariado con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y mediante las consultas de un grupo mixto, coordinan las operaciones y estrategias a seguir en el campo de los refugiados, con la utilización de recursos de la Comisión destinados al ECHO.

¹⁰⁹Un ECU (European Currency Unit) equivale a \$1.24 dólares americanos. (24 de enero de 1995).

¹¹⁰Comisión de las Comunidades Europeas y Departamento para la Ayuda Comunitaria de la Comunidad Europea, op. cit., p. 5.

El ECHO financia programas relacionados a los migrantes bajo las siguientes directrices: ayuda médica, manutención y asistencia para las poblaciones desplazadas por guerras -civiles y/o étnicas en su mayoría- o catástrofes naturales. Asimismo, colabora en el financiamiento de estudios relacionados con estos temas para fomentar de esta manera, la información y vinculación de la ciudadanía europea en estos temas, esperando así, un mayor apoyo para las personas que sufren los estragos de la redefinición de actores y fuerzas tanto nacionales como internacionales, del daño del ecosistema, de las catástrofes naturales, etc.

Puede concluirse que el vínculo del ECHO con las migraciones externas hacia la Unión Europea, se centra en el área del alivio de su situación, manutención y/o integración en la sociedad correspondiente, o en su caso, en la repatriación de los mismos bajo el marco del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Otra área importante es la de prevención de futuros migrantes, contemplando la prevención de desastres que puedan provocar flujos considerables de migrantes hacia la Unión Europea.

4.4. Las Instituciones Comunitarias de la Unión Europea

4.4.1 El Consejo de Ministros de la Unión Europea

El Consejo de Ministros de la Unión Europea está regulado por cada uno de los tratados constitutivos, los cuales le atribuyen ser el órgano con poder de decisión. “ La composición del Consejo puede variar en función de los temas tratados, si bien, de alguna manera, el ministro de Asuntos Exteriores está considerado como principal representante de su país en el Consejo, los ministros de Agricultura, de Transportes, de Economía, de Hacienda, de Asuntos Sociales, de Industria, del Medio Ambiente, etc., se reúnen

frecuentemente en Consejos especializados"¹¹¹. Aproximadamente en cuatro ocasiones anuales se reúnen los ministros de asuntos exteriores del los 15, y se efectúan dos reuniones anuales de jefes de estado y/o gobierno en el denominado Consejo de Europa.

El Consejo de Ministros trata de todos los asuntos relacionados con la Unión Europea: relaciones exteriores, economía, transporte, regiones, agricultura, industria, asuntos sociales, etc. Así, la participación que tiene en estos últimos y en concreto en temas vinculados a la migración ha sido muy extensa e importante. Asimismo, "el Tratado de Maastricht encomienda al Consejo la responsabilidad de la cooperación intergubernamental organizada en el marco de la Unión Europea"¹¹², esto es, la Política Exterior y de Seguridad Común, Justicia, y Asuntos del Interior, relacionadas todas con la cooperación y concentración de políticas al interior de la Unión en materia de pasaportes, visas, libre circulación de personas, narcotráfico, asuntos policiales y jurídicos.

¹¹¹Noél, Emile, op. cit. p. 6.

¹¹²ibidem.

Desde la firma del Tratado de Roma, existen cuatro fechas definitivas relacionadas con la participación del Consejo de Ministros en cuestiones migratorias.

Primero, en el año de 1968, según resolución de dicho órgano, se da la realización completa de la libre circulación de los trabajadores comunitarios por un periodo determinado de tiempo, buscando un reparto geográfico -europeo- de las necesidades laborales.

Posteriormente, en 1976, el Consejo de Ministros, partiendo de una proposición de la Comisión, adoptó la resolución sobre el programa de acción en favor de los trabajadores migrantes y sus familias, cuyo objetivo principal era " garantizar a los trabajadores migrantes el respeto y promoción de sus derechos, así como los de sus familias"¹¹³.

Así, para el año de 1980, a través de su resolución del 27 de junio de 1980¹¹⁴ sobre orientaciones para una política comunitaria del mercado del trabajo, se "subrayó la importancia de emprender

¹¹³Doc. 34 del 14. 2. 1976.

¹¹⁴Doc. C 186.

una concentración apropiada de las políticas migratorias respecto a terceros países, y que la integración en el mercado de trabajo comunitario debe ser favorecida en el marco de la libre circulación de la mano de obra dentro de la Comunidad, especialmente a través de una concentración apropiada de esas políticas"¹¹⁵.

Finalmente, el 16 de julio de 1985, se dio una Resolución del Consejo sobre las Orientaciones de una Política Comunitaria de las Emigraciones, cuyo objetivo era "promover la cooperación y la concentración entre los Estados Miembros en lo que se refiere a la política migratoria, inclusive respecto de países terceros"¹¹⁶. Adicionalmente, se subraya que "en la óptica de una cohabitación armoniosa entre los naturales de Estados miembros y los trabajadores y sus familias, era conveniente desarrollar a escala comunitaria, de Estados y local, iniciativas de información y sensibilización"¹¹⁷, tanto para los migrantes, como para la población europea en general.

Entre las iniciativas que se mencionaron, destacan las siguientes: a) la adopción de una declaración en contra del racismo

¹¹⁵Decisión de la Comisión del 8 de julio de 1985. 85/381/CEE.

¹¹⁶Doc. 186 26.7.185.

¹¹⁷Idem.

y la xenofobia, b) la puesta en práctica de proyectos de información destinada al personal administrativo europeo que trata directamente con los migrantes y sus familias, c) la mejora de la calidad de la asistencia administrativa y jurídica gratuita, a fin de informar a los migrantes y sus familias sobre sus derechos y obligaciones, d) instrumentación de programas de asesoría lingüística que permitan incorporar a los migrantes a la sociedad en cuestión, y e) promover el diálogo a nivel comunitario con las asociaciones de trabajadores emigrantes.

Otro campo importante de acción vinculado a las cuestiones migratorias, es el de la cooperación para el desarrollo, sobre todo en el sentido de evitar futuros migrantes o migrantes potenciales no deseados. Al respecto, se ha celebrado con frecuencia un Consejo de Ministros de la Cooperación al Desarrollo (CMCD).

Este marco ha servido para establecer las directrices y los procedimientos para la coordinación entre los responsables de los servicios nacionales de ayuda de emergencia y humanitaria y la Comisión Europea. Al respecto, en la reunión del CMCD celebrada el 25 de mayo de 1993, se acordó que dichas reuniones de

coordinación " deberían de organizarse y convocarse a iniciativa de la Comisión Europea o de los Estados miembros al menos cada tres meses, dichas reuniones tratarían temas tanto generales como específicos, relativos a la ayuda humanitaria y de emergencia."¹¹⁸

Puede rescatarse a partir de lo anterior, la actuación tan importante que tiene el Consejo de Ministros en cuestiones relativas a los migrantes. Cabe señalar la importancia de la dinámica de toma de decisiones al interior de la Unión Europea debido a la serie de pesos y contrapesos existentes entre las instituciones, que permiten tener un "juego" democrático supranacional en donde todos intervienen cuando menos en una parte del proceso, hasta llegar a la instrumentación de políticas y decisiones concretas que afectan la vida de los migrantes.

¹¹⁸Comisión de las Comunidades Europeas y Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea, *op. cit.* p. 16.

4.4.2 La Comisión Europea

Contemplada en los Tratados Constitutivos, tomó el carácter de institución común desde 1966 y es el gran órgano ejecutivo de la Unión Europea.

Para su funcionamiento, la Comisión Europea es presidida por un presidente y seis vicepresidentes que ejercen su función por un periodo de dos años, pudiendo ser reelectos. “ Está integrada por veinte miembros, nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros y se compone de dos nacionales de Alemania, España, Francia, Italia y el Reino Unido y de un nacional de cada uno de los otros diez países miembros. Durante la vigencia de su mandato (cuatro años), los miembros de la Comisión deben obrar con total independencia, tanto frente a los gobiernos como frente al Consejo de Ministros, ya que éste no está facultado para cesarlos en su mandato, sólo el Parlamento, mediante una moción de

censura, puede provocar el cese automático de la Comisión."¹¹⁹. Tanto los vicepresidentes como los comisarios, tratan cuestiones vinculadas tanto con los migrantes como con la cooperación para el desarrollo, dividiéndose los trabajos de las otras áreas y temas de trabajo.

"Uno de los vicepresidentes se encarga de cuestiones de cooperación para el desarrollo y del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO; un comisario es el encargado de las relaciones de política exterior, de política social común y de las negociaciones de la fuerza de trabajo; otro comisario se encarga de los asuntos sociales y de empleo; y otro se encarga de las cuestiones relativas a la política migratoria y de seguridad social de los migrantes y de los asuntos internos y judiciales"¹²⁰.

Anteriormente se analizó la participación tan importante del ECHO en las cuestiones de cooperación para el desarrollo y situaciones de emergencia, que permiten aliviar las necesidades tanto de los migrantes actuales como de los potenciales.

¹¹⁹Véase Noël Emile, *op. cit.* p. 7. Cabe resaltar que las adaptaciones referentes a la entrada de los tres nuevos miembros, se obtuvieron de un documento en preparación en la representación de la Comisión Europea en México aún no disponible al público.

¹²⁰Communauté Européenne, *Organigramme de la Commission Européenne*, pp. 7-8.

En cuanto a las cuestiones de política social común, política exterior y de la fuerza de trabajo, éstas se vinculan por un lado, con la posibilidad de homologar las políticas migratorias de los quince a fin de constituir un frente común de cooperación e información que permita disminuir la migración no deseada, salvaguardar los derechos humanos de los migrantes, socorrerlos en sus necesidades inmediatas y ayudarlos a adaptarse a las sociedades correspondientes o cooperar con su regreso seguro a sus respectivos lugares de origen. Posteriormente, al revisar el Acuerdo de Schengen, se analizarán los avances alcanzados hasta la fecha en esta materia.

Por otro lado, las cuestiones de la fuerza laboral se refieren en su mayoría a el abordar la cuestión migratoria desde un punto de vista de corte más económico (como lo hace la OCDE), en su impacto e implicaciones sobre el sistema de empleo y bienestar social.

En las labores del grupo de trabajo encargado de los asuntos de la política migratoria y de seguridad social de los migrantes, se

da un impulso importante a los temas relativos a la migración, haciendo un llamado de atención a la Comisión Europea para que, según los derechos que le confieren los tratados constitutivos, se puedan presentar al Consejo recomendaciones, estudios e inclusive decisiones que puedan redundar en una futura resolución en favor de cierto tema relacionado con las políticas migratorias o con la situación de los migrantes en general. Es en este contexto en que se inscriben los trabajos de la Comisión que sean analizados a continuación referentes al racismo y la xenofobia, las políticas comunitarias sobre la migración y la contratación de trabajadores comunitarios y de terceros países, y los derechos y protección de los mismos.

La actividad de la Comisión Europea en lo referente a las migraciones, se centra en tres áreas básicas: favorecer la instrumentación y aplicación de una reglamentación comunitaria del área; promover la concertación de objetivos y necesidades en la materia entre los miembros de la Unión, así como frente a terceros estados; y en el área de la información, instar a facilitar la misma entre los Estados miembros, así como diseñar e instrumentar campañas de conscientización para el público en general sobre la

cuestión migratoria y los derechos de los migrantes. A continuación serán presentados algunos de los resultados de los esfuerzos de la Comisión sobre el tema.

En el periodo de fuerte crecimiento económico de los años 50s y 60s, durante el cual se llevó al cabo la libre circulación de los trabajadores comunitarios, estuvo acompañado no sólo por la movilización de centenas de miles de trabajadores comunitarios a los que había que asegurarles de hecho y de derecho la igualdad de trato, sino también por la contratación de un gran número de trabajadores provenientes de terceros estados.

Desde comienzos de los años setenta, cuando aparecieron las primeras señales alarmantes de un desempleo acelerado y creciente¹²¹, se tomaron medidas con el fin de contener, o por lo menos limitar rigurosamente, la contratación de trabajadores originarios de terceros países. Los emigrantes que ya se habían establecido, tendieron, por el contrario, a quedarse cada vez más, e inclusive a buscar la reunificación con sus familias en territorio europeo.

¹²¹OECD Economic Outlook, 1988.

El buscado equilibrio geográfico de la fuerza laboral a nivel mundial, comenzaba a generar problemas internos de déficits en las infraestructuras sociales y laborales, escasez de vivienda y educación, lo cual provocó descontento entre los nacionales y dificultaba la adaptación de los migrantes a las sociedades europeas.

De esta manera, en el año de 1985, la Comisión Europea lanzó una decisión relativa a la concertación sobre políticas migratorias frente a terceros estados, la cual marca las tendencias siguientes:

"a) Interrupción, estabilización y, en determinados casos, reducción de los efectivos inmigrados originarios de países terceros y autorizados a establecerse;

b) Voluntad de luchar contra la inmigración ilegal y los movimientos abusivos de refugiados;

c) Adopción de políticas favorables a la inserción y la integración de los residentes extranjeros, las cuales van acompañadas muy a menudo de esfuerzos para mantener lazos

culturales con los países de origen. Estas políticas implican sobre todo un esfuerzo todavía mayor en favor de la segunda generación y de la familia; una intensificación de los programas de educación, de formación y de promoción social; un exámen sobre la clase de participación de los migrantes en la vida del país de recepción; una lucha contra la xenofobia, la intolerancia y el racismo;

d) Voluntad de evitar los problemas serios, económicos y sociales, en caso de regreso, y esto por medio de acciones específicas de regreso subvencionado, eventualmente dentro del marco de programas de cooperación técnica y financiera para el desarrollo económico de las regiones de emigración y por medio de un reexamen de las relaciones entre los países de emigración y los países de la Comunidad;

e) Expresión de una necesidad creciente de colaboración y concertación más estrechas a nivel comunitario e internacional;

f) Avance gradual hacia una política migratoria comunitaria, como parte integrante de la Europa de los Ciudadanos"¹²².

¹²²Decisión de la Comisión sobre las Políticas Migratorias respecto a Terceros Estados S.9/85.

En el año de 1992, la Comisión emitió una decisión relativa a los Medios Jurídicos para Combatir el Racismo y la Xenofobia en la Unión Europea, y pese a que será revisada en el apartado referente al racismo y la xenofobia, cabe resaltarla en el contexto de su labor de información sobre problemas relacionados con las migraciones así como de la del respeto a los derechos humanos fundamentales de los migrantes y sus familias.

Por otro lado, en el año de 1994, la Comisión Europea lanzó una Comunicación sobre Inmigración y Asilo, con la intención de iniciar un gran debate en el Parlamento Europeo y en el Consejo de Ministros de la Unión Europea sobre las cuestiones migratorias. En ella se plantea que la "tanto la migración como el asilo, han seguido ocupando un papel prominente en la agenda política de la Unión Europea y sus Estados miembros, asimismo, han dado pie a un debate público y parlamentario de creciente intensidad que frecuentemente es el foco de actos de violencia totalmente fuera de los marcos legales y de las tradiciones europeas"¹²³.

¹²³European Commission Spokesman Service, Commission adopts a Communication on Immigration and Asylum, s/p.

Partiendo de lo anterior, la Comisión plantea la urgente necesidad de profundizar la cooperación entre los Estados miembros para la posterior formulación de políticas comunes que den una respuesta coherente y real a los retos que presentan las crecientes presiones de los flujos migratorios, para ello, se acordaron tres puntos básicos:

"1) Acciones en la presión migratoria, particularmente a través de la cooperación con los principales países susceptibles en un futuro de la migración hacia Europa.

2) Acción para controlar la migración manteniéndola dentro de estructuras manejables, evitando la ilegal.

3) Acción para fortalecer las políticas de integración para los migrantes legales".¹²⁴

Al revisar las declaraciones, recomendaciones y decisiones tanto del Consejo de Ministros como de la Comisión Europea, se

¹²⁴ Ibidem.

puede notar que en la mayoría de los casos existe una tónica por demás amplia y discursiva, sin embargo, como se podrá observar posteriormente, es en estos marcos en donde se comienzan a gestar políticas más acabadas y específicas con respecto a las cuestiones migratorias. Ejemplos de ello son los apartados del Tratado de Maastricht referentes a la homologación y coordinación de políticas migratorias, y el Acuerdo de Schengen, que como se corroborará posteriormente, cuenta ya con una fecha precisa de instrumentación para los Estados firmantes.

4.4.3 El Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo es otra institución comunitaria de la Unión Europea. " Se elige desde 1979 por sufragio universal directo"¹²⁵ y es el órgano consultivo de la Unión, cuya labor principal es la aprobación del presupuesto, además de funciones

¹²⁵Noél, Emile, op. cit., p. 6.

específicas que forman parte de la dinámica de equilibrio y democracia en la toma de decisiones, como es el caso de su facultad resolutive referente a la cooperación en materia de asuntos del interior, además de que es la única entidad facultada para hacer dimitir a la Comisión.

Hasta hace un tiempo , el número de parlamentarios era de 567, debido a una modificación sufrida por la reunificación alemana. Sin embargo, a comienzos de 1995, y con la entrada de los tres nuevos miembros de la Unión, ésta cifra ha sido nuevamente modificada a 626, quedando los representantes de la siguiente manera: Bélgica 25, Dinamarca 16, Alemania 99, Grecia 25, España 64, Francia 87, Irlanda 15, Italia 87, Luxemburgo 6, Países Bajos 31, Portugal 25, Reino Unido 87, Suecia 22, Austria 21 y Finlandia 16¹²⁶. La distribución por país de los miembros del Parlamento responde a factores poblacionales y económicos que a su vez responden a un interés por mantener una representación no desde la lógica de país sino de la de una Europa de los ciudadanos.

¹²⁶Idem que cita 107.

La colaboración del Parlamento Europeo puede parecer limitada a simple vista, sin embargo, como se ha comentado, en función del "juego" institucional de actuación y toma de decisiones, su actividad se encuentra restringida según las facultades que le confiere el derecho comunitario.

En este sentido, "el Parlamento Europeo, sobre todo a través de su Comisión de Cooperación al Desarrollo, ha centrado cada vez mas su atención en el creciente papel humanitario de la Comunidad; uno de los resultados prácticos de este interés ha sido el apoyo del Parlamento al incremento del presupuesto comunitario destinado a la ayuda humanitaria"¹²⁷, que como se ha analizado a través del ECHO y otras instituciones, proporcionan ayuda a grupos como los refugiados, y colaboran de esta manera a limitar el número de futuros migrantes otorgando la ayuda necesaria para crear estructuras de desarrollo en los países que así lo requieran. Asimismo, dirigen ayuda humanitaria en lugares donde se sufren los estragos de catástrofes naturales y guerras civiles, que son una fuente importante de migrantes hacia la Unión Europea, como lo

¹²⁷ Comisión de las Comunidades Europeas y Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea, op. cit. p. 17.

puede constatarse claramente en el caso de los países del ex-bloque del este.

Por otro lado, existe una resolución sumamente importante en cuanto a la actividad del Parlamento en relación con los asuntos migratorios. Al respecto, en la resolución del 9 de junio de 1983¹²⁸ relativa especialmente a la unión de los pasaportes y a la supresión de controles individuales en las fronteras interiores de la Comunidad, insta al Consejo de Ministros y a la Comisión Europea a que "elaboren proposiciones que prevean en especial la armonización de la política de visados y de la legislación sobre los extranjeros"¹²⁹.

La anterior resolución es el antecedente inmediato de los Acuerdos de Schengen que se abordarán posteriormente, y que pese a que únicamente nueve Estados de la Unión Europea los han firmado, la importancia de que las instituciones comunitarias sean las promotoras de los mismos, les da suficientes posibilidades de que en un futuro cercano se puedan instrumentar en el resto de los países miembros de la Unión.

¹²⁸DOC 184 del 11.7.1983

¹²⁹Ibidem.

Debe recalcar finalmente, que aunque el vínculo inmediato de la resolución del Parlamento es con la libre movilidad de personas, ésta se encuentra íntimamente ligada a la migración y a la posibilidad de homologar las políticas vinculadas con dicho tema, ya que en la meta de formar un área de libre circulación a partir de altos niveles de cooperación y concentración de políticas en los ámbitos policial, judicial y administrativo, el Parlamento Europeo juega un papel definitivo para la política migratoria y de visados frente a nacionales de terceros países.

4.4.4. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El Tribunal de Justicia “está formado por trece jueces designados por seis años, de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros”¹³⁰ y su principal función es la de garantizar el respeto y cumplimiento de los Tratados Constitutivos, así como de

¹³⁰Noél, Emile, op. cit., p. 7.

la variada y extensa gama de leyes comunitarias que emanan de los mismos.

Debido a sus atribuciones dentro de la toma de decisiones de la Unión Europea, el Tribunal tiene una participación muy limitada en el tema que nos incumbe, sin embargo, en su papel de garante del cumplimiento del derecho de la Unión, y al formar parte de éste las disposiciones referentes al tránsito libre de ciudadanos y los derechos humanos entre otros, el Tribunal está encomendado vigilar el respeto de los mismos, así como a utilizar su jurisprudencia para reforzar, aclarar y aplicar las disposiciones legales correspondientes.

Puede concluirse que la existencia de organismos de carácter regional dedicados a la codificación y fomento de los derechos humanos en Europa, juega un papel determinante para la procuración de los derechos fundamentales de los grupos migratorios y sus familias. Asimismo, el funcionamiento de las cuatro instituciones comunitarias básicas, impregna de una dinámica muy especial al proceso de toma decisiones al interior de los organismos regionales.

Es decir, el hecho de que puedan existir al interior de la Unión, medidas y decisiones de corte supranacional, implica un compromiso mayor con los foros regionales y obliga a que el cumplimiento de las mismas sea más efectivo que si las decisiones se tomaran a una escala más amplia.

A fin de lograr uno de los objetivos básicos de la Unión: la libre circulación de personas, se tendrá que hacer un énfasis especial en la concertación de políticas migratorias no sólo internas, sino también frente al exterior y frente a ciudadanos de terceros países. Lo anterior le dará un nuevo giro tanto a la Política Exterior y de Seguridad Común como a la Política Social, en el sentido de que partiendo de la homologación de la mayoría de las medidas y normas migratorias, se podrá sentar un precedente importante para avanzar decididamente sobre estas dos políticas comunes.

5. EL REGIMEN MIGRATORIO EUROPEO

5.1 La Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950.

En el marco del Consejo de Europa y con el afán de **codificar** a nivel europeo la observancia de los derechos humanos fundamentales a fin de asegurar la paz, la justicia y la democracia , los países miembros firmaron la llamada Convención Europea de Derechos Humanos o Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, el 4 de noviembre de 1950.

Pese a la existencia de un antecedente como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se hacía necesario crear instrumentos a nivel europeo que

permitieran garantizar la procuración de los derechos humanos en un nivel regional de mayor efectividad. Se encontrarán de esta manera, grandes similitudes entre ambas Convenciones.

Entre los derechos que se enumeran en la Convención Europea se encuentran los siguientes:

1.- Derecho a la vida.¹³¹

2.- Prohibición de la tortura y de los tratos crueles, humanos o degradantes.¹³²

3.- Prohibición de la servidumbre y la esclavitud.¹³³

4.- Derecho a la libertad y seguridad de la persona.¹³⁴

¹³¹Consejo de Europa, Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, art. 2.

¹³²Idem., art. 3.

¹³³Idem., art. 4.

¹³⁴Idem., art. 5.

5.- Respeto a la vida privada y la correspondencia.¹³⁵

6.- Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión.¹³⁶

7.- Derecho a la libertad de expresión.¹³⁷

8.- Derecho a la libertad de reunión y/o asociación de carácter pacífico.¹³⁸

9.- Creación de la Comisión Europea de Derechos Humanos, cuyos miembros serán elegidos por mayoría absoluta por el Comité de Ministros del Consejo de Europa y cuya función principal será la de recibir quejas de particulares o instituciones en cuanto a la violación de los derechos humanos enunciados en la presente Convención, para que en caso de considerarse necesario, se proceda a la investigación del caso y se puedan hacer las recomendaciones pertinentes.¹³⁹

¹³⁵Idem., art. 8.

¹³⁶Idem., art. 9.

¹³⁷Idem., art. 10.

¹³⁸Idem., art. 11.

¹³⁹Idem., arts. 19 al 37.

10.- Creación de la Corte Europea de derechos Humanos que estará compuesta de un número de jueces igual al de los Estados miembros del Consejo de Europa y cuya labor principal será la de la procuración de justicia en lo que a derechos humanos se refiere, y la del eficaz cumplimiento de los derechos enunciados en esta Convención, según las propuestas que pueda hacerle la Comisión.¹⁴⁰

Lo anterior se inscribe nuevamente dentro del campo de “lo social” y de los derechos humanos de los migrantes. Es decir, pese a que no se hace referencia explícita en esta Convención a el caso de los “extranjeros” o migrantes, se ha constatado que este grupo es uno de los más vulnerables en cuanto a la violación de sus derechos elementales.

En este sentido, los derechos enunciados anteriormente, sobre todo los relacionados con la libertad de expresión, de agrupación, de pensamiento y religión, permiten ubicar aspectos de la vida laboral, social y familiar diaria de los

¹⁴⁰Idem., arts. 38-56.

migrantes, quienes al proceder de países con costumbres diferentes y tener en ocasiones, calidades migratorias irregulares, se convierten en blanco perfecto para el abuso y/o violación de los derechos fundamentales.

La importancia de la Convención Europea de Derechos Humanos radica en el esfuerzo por procurar los derechos humanos universales a nivel regional. Es decir, partiendo de los fundamentos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se procedió a elaborar un documento cuya diferencia esencial es que, el cumplimiento de los postulados resulta más efectivo desde un nivel más reducido.

Adicionalmente, el hecho de que los países miembros de la Convención Europea, pertenezcan a una región más o menos homogénea y cuenten con mecanismos preestablecidos de cooperación entre algunos de ellos, facilita las tareas tanto de concertación en los temas, como de la instrumentación efectiva de los derechos humanos enunciados.

5.2 La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989.

Durante el Consejo Europeo celebrado en Estrasburgo los días 8 y 9 de diciembre de 1989, los jefes de estado y gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea - excepto del Reino Unido- adoptaron una carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores. Esta carta resume el progreso realizado en el campo social y prepara el futuro de manera que la dimensión social de la Unión logre llegar a los mismos niveles y avances que la dimensión económica.

Desde 1989, “ la Comunidad se ocupa en traducir la práctica de estos principios **-sociales-** a través de la legislación comunitaria. Así, cada Estado miembro ha desarrollado su propio sistema de seguridad social y su legislación del mercado de trabajo. Esta diversidad se mantendrá en gran parte, pero se

pretende la definición de un conjunto de normas básicas mínimas que deberán cumplir todos los países.”¹⁴¹

La Carta Social Europea recupera los derechos de los trabajadores dentro de doce áreas básicas:

1.- “Libre circulación: armonización de las condiciones de estancia en todos los Estados miembros; supresión de obstáculos derivados de la falta de reconocimiento de diplomas o de cualificaciones profesionales equivalentes y la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores fronterizos.

2.- Empleo y retribución: asegurar a los trabajadores una retribución justa y equitativa.

3.- Mejora de las condiciones de vida y de trabajo: con vistas a la realización del mercado interior.

¹⁴¹ Comisión de las Comunidades Europeas, Hacia una Dimensión Social, p. 4.

4.- Protección Social: prestaciones y servicios de seguridad social suficientes y justos.

5.- Libertad de asociación y negociación colectiva: libertad para la constitución de organizaciones profesionales o sindicales para la defensa de sus intereses económicos y sociales.

6.- Formación profesional: derecho a la formación profesional y a la capacitación continua sin discriminación de nacionalidad.

7.- Igualdad de trato entre hombres y mujeres: garantizar la igualdad de trato y oportunidades para hombres y mujeres así como desarrollar medidas que permitan a ambos conciliar sus obligaciones profesionales y familiares.

8.- Información, consulta y participación de los trabajadores: éstas han de ser desarrolladas siguiendo

modalidades apropiadas y teniendo en cuenta las prácticas en vigor en los diferentes Estados miembros.

9.-Protección de la salud y seguridad en el medio laboral: condiciones satisfactorias que permitan lo anterior y medidas que tomen en cuenta la necesidad de los trabajadores de contar con una formación, información, consulta y participación equilibrada de los trabajadores en lo referente a los riesgos corridos y las medidas adoptadas con el fin de suprimirlos o reducirlos.

10.- Protección de niños y adolescentes: retribución equitativa, adaptación de las leyes a las condiciones de los menores por ejemplo en la duración de la jornada laboral.

11.- Tercera edad: beneficio de la jubilación y/o pensión.

12.- Minusválidos: beneficios dirigidos a favorecer su integración profesional y social.”¹⁴²

¹⁴²Comisión de las Comunidades Europeas, Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, arts. 1-25.

Los derechos enunciados pueden inscribirse por un lado, dentro de la actividad laboral de los migrantes, y por otro, dentro de la seguridad social y laboral a lo que se hacen acreedores tanto los trabajadores migratorios como sus familias.

Europa, a partir de la cercanía geográfica de los países que la conforman, y como resultado de la libre circulación de personas entre los miembros de la Unión, se convierte en una de las regiones más dinámicas en cuanto a la movilidad de los recursos humanos. Al respecto, es de suma importancia que se enuncien y procuren derechos elementales para los trabajadores, independientemente de su calidad migratoria

5.3 Los Acuerdos de Schengen

Schengen es una pequeña ciudad fronteriza localizada entre Alemania, Francia Bélgica y Luxemburgo en donde el 1 de junio de 1990 se firmaron y ratificaron los Acuerdos del mismo nombre por cinco miembros de la Unión Europea: Alemania, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Posteriormente, se adhirieron Italia, Grecia, España y Portugal.

Shengen es un acuerdo intergubernamental conocido como el "laboratorio" de la libre circulación de personas y del control de fronteras externas en la Unión Europea. Contiene disposiciones referentes a las "visas, asilo, medidas para la supresión de las revisiones en las fronteras internas y el intercambio de información"¹⁴³.

¹⁴³ De Lary, Henri, "Controlling Migration Flows: The Legal Bases and Methods of Control of Migration in the European Community", en Migration and Development: New Partnerships for Co-operation, p. 67.

Al igual que en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, la presidencia en Shengen es de carácter rotativo, durando en su encargo un año. En 1993 fue de Francia, 1994 es de Alemania y en 1995 será el turno de Bélgica.

Se tenía programado que Schengen entrara en vigor para 1993, ya que "según las disposiciones de la Convención relativas a la aplicación de los acuerdos, ésta debería entrar en vigor después de cumplidas dos condiciones: su ratificación y el funcionamiento del Sistema de Información (SIS)¹⁴⁴.

Depositados los instrumentos en Luxemburgo y cumplido de esta manera el proceso de ratificación, la Convención entró en vigor el 1º de septiembre de 1993, sin embargo, los ministros y los Secretarios de estado constataron en su reunión del 14 de diciembre de 1993 en París que la condición más importante, el sistema de fichero informático, no se cumplía y retrasaron su puesta en vigor"¹⁴⁵. Tuvieron entonces que adoptarse una serie de medidas que permitieron acelerar los trabajos técnicos para

¹⁴⁴Shengen Information System

¹⁴⁵Comisión de las Comunidades Europeas, Paso Adelante a la Libre Circulación: Schengen en 1993, p. 3.

la puesta en práctica del SIS, entre éstas estuvieron la homologación del hardware y la interconexión de las bases de datos.

Fue así que el Comité Ejecutivo de Shengen en su última reunión de 1994 realizada en Bonn, Alemania, consideró operacional el sistema informático y se programó la entrada en vigor de los Acuerdos para el 26 de marzo de 1995. Lo anterior no se hará extensivo para España y Portugal quienes aún presentan dificultades de tipo técnico para la instrumentación del SIS.

El Sistema de Información de Shengen (SIS) es una red de información confidencial entre los países miembros, en donde se tiene acceso a datos completos sobre vehículos, documentos de identidad, armas, personas extraviadas y criminales, a fin de no permitir la entrada de personas y objetos que puedan atentar contra la paz y la seguridad europea. El SIS " contempla un

procedimiento de protección especial que permite asegurar la confidencialidad de la información”.¹⁴⁶

El SIS es concebido como la prueba inicial para la instrumentación total de la cuarta libertad fundamental¹⁴⁷: la libre circulación de personas, que se aplicará a todos los ciudadanos, tanto comunitarios como de terceros países que vivan o ingresen a alguno de los países firmantes de la Convención a través de una frontera exterior.

La idea fundamental de Schengen es la “total supresión de los controles de personas en las fronteras interiores de los siete Estados Schengen, ya sean aéreas, terrestres o marítimas”.¹⁴⁸ Para ello se plantea la necesidad de un refuerzo en la cooperación a nivel consular, judicial y policiaco, así como en los niveles técnico y organizativo para crear la infraestructura necesaria para la instrumentación del SIS, así como en aeropuertos, carreteras y puertos.

¹⁴⁶De Larry, Henry, *op. cit.*, p. 70.

¹⁴⁷ Las libertades fundamentales de la Unión se refieren a la libre circulación de capital, bienes, servicios y personas.

¹⁴⁸Acuerdos de Shengen, cap. 1, arts. 1 y 2., p. 6.

El aspecto de la seguridad, vinculado a la cooperación judicial y policiaca juega un papel sumamente importante, por ejemplo, al eliminarse definitivamente los puestos fronterizos, la policía hará controles sorpresivos en las carreteras y cuenta con la facultad de perseguir delincuentes hasta un máximo de 30 kilómetros en el interior del país vecino.

La idea de Shengen es, como se dijo, hacer efectiva la libre circulación de ciudadanos al interior de los países miembros, y en este sentido se ubica a la eliminación de los controles en las fronteras internas. Igualmente, para el caso de los extranjeros, se contempla la idea de que las visas sean reconocidas y válidas para cualquier país Schengen. Por ahora, cualquier ciudadano no perteneciente a alguno de los países miembros "que entre por un país que no exige visado, tiene derecho a tres días de tránsito por el que lo exige, pero si desea permanecer más tiempo tendrá que presentarse antes del tercer

día a las autoridades y obligatoriamente éstas se lo tienen que proporcionar como una concesión automática".¹⁴⁹

Una vez que se ingrese a alguno de los países Schengen, los ciudadanos de terceros países podrán circular libremente en el espacio del convenio, es decir, las visas serán reconocidas en cualquiera de los países miembros y no habrá más exigencias. Es por ello que se llegó a una concertación de los requisitos para el visado, y de ahí deriva la importancia del Sistema de Información que permitirá ampliar y profundizar los niveles de seguridad común.

Por otro lado, encontramos en Schengen disposiciones relativas a la concertación de políticas relativas al otorgamiento de asilo básicamente dentro de dos niveles. El primero, concerniente a la lucha contra el abuso del derecho de asilo, y el segundo, relacionado con la definición de los grupos de personas susceptibles a la concesión de dicha calidad migratoria.

¹⁴⁹Comisión de las Comunidades Europeas, Paso Adelante a la Libre Circulación: Schengen en 1995, p. 2.

Shengen cuenta con disposiciones relativas a la concesión de asilo para los familiares de personas asiladas en territorio europeo (reunificación familiar), o por motivos humanitarios o de fundado temor a la persecución o puesta en peligro de la seguridad personal¹⁵⁰, en estricto apego a la Convención de Ginebra sobre la definición del estatuto del refugiado, de la cual todos los países Schengen son signatarios.

Si bien los controles en las fronteras internas tienden a eliminarse, por el contrario, los controles y exigencias para las fronteras externas tienden a hacerse más estrictos y homologados, esto con el fin de evitar que flujos de inmigrantes indocumentados penetren por las fronteras externas más "laxas" y puedan, bajo los preceptos de Shengen, circular libremente por el resto de los países miembros.

Las proporciones mayores de inmigrantes ilegales se encuentran localizados en España, Italia y Portugal, y provienen en su mayoría de África del Norte y Asia. Por lo anterior, se

¹⁵⁰Acuerdos de Schengen, artículos 31 al 36, pp. 28-30.

realizaron una serie de estudios y censos poblacionales con la ayuda del EUROSTAT¹⁵¹ a fin de dimensionar adecuadamente el problema de los asentamientos y flujos de migrantes en los países de Schengen en vías a la puesta en práctica de la libre circulación de personas.

El número total de inmigrantes europeos provenientes de países no-miembros de la Unión, ascendía en 1991, a 4'128,544; aquellos originarios de Africa sumaban 2'698,224; para los de América la cifra es de 799,064; y para los asiáticos de 1'525,089¹⁵² en el mismo año. Lo anterior nos da un total de 9'150,921 inmigrantes en los doce países que para 1991 conformaban la Unión Europea.

En este sentido, si se observa que la tendencia de inmigración hacia Europa ha tendido a aumentar en grandes proporciones en la medida en que el conflicto en la Ex-Yugoslavia se ha agudizado y la crisis económica y de desempleo ha movilizado cada vez más a un mayor número de

¹⁵¹Departamento oficial de estadísticas de la Unión Europea.

¹⁵²EUROSTAT, Reporte sobre Inmigración, s/p.

personas, y todo esto aunado a la incorporación de tres países más dentro del sistema de la Unión, puede afirmarse que sin duda, esta cifra de inmigrantes totales ha crecido considerablemente, y por tanto, el tema de las migraciones adquiere cada vez más relevancia tanto para los tomadores de decisiones de la Unión, como para las propias sociedades involucradas.

“Según el EUROSTAT, los ciudadanos no nacionales viviendo en los 15 Estados miembros de la Unión, sólo constituyen un 4.3% de la población total, 16 millones sobre 370; de ellos un 2.8% (10.4 millones) son extranjeros no comunitarios y el resto son ciudadanos de la Unión viviendo en un país diferente al de su origen”.¹⁵³

La minuciosa revisión de este y otros datos más, conllevó a la conclusión de la factibilidad de la puesta en práctica de Schengen pese a las concentraciones de inmigrantes en ciertos

¹⁵³ Comisión de las Comunidades Europeas, Paso Adelante a la Libre Circulación: Schengen en 1995, p. 5.

países y regiones. Sin embargo, se resaltó la necesidad de la homologación de criterios y acciones para evitar la entrada de nuevos flujos migratorios ilegales.

Por otro lado, en cuanto a los tres nuevos países miembros de la Unión, tanto Finlandia como Suecia han "señalado que aceptan las decisiones relativas a la cooperación judicial y asuntos internos y ello abarca la libre circulación de personas de terceros países por las fronteras externas -ambos lo serán y Finlandia tiene una línea fronteriza con Rusia de más de 1,000 kilómetros- y el movimiento y la residencia de nacionales de terceros países"¹⁵⁴. Sin embargo, no han manifestado expresamente su consentimiento o deseo de adherirse a Shengen por el momento.

Austria tiene actualmente el carácter de "observador activo" en Shengen y ha anunciado su intención de adoptar formalmente la Convención para el año de 1995.

¹⁵⁴Ibidem.

Finlandia, en caso de adoptar Shengen, se convertiría en una de las fronteras externas más "peligrosas" debido a la ola migratoria proveniente de Rusia , y por su parte, Austria sería la frontera externa para los países del Este: República Checa, Eslovenia, Hungría, e inclusive de la misma Ex-Yugoslavia .

Schengen es sin duda el paso más importante en cuanto a la libre circulación de personas en la Unión Europea, así como para la posible homologación futura de las políticas migratorias al interior de la misma. En palabras del Comisionario para el Mercado Interior, Raniero Vanni d' Archirafi, "de los resultados de Shengen dependerá la posibilidad de que sea adoptado en un futuro como legislación comunitaria, ya que una vez que los Acuerdos estén en marcha, habrá una gran presión para que se generalice el sistema."¹⁵⁵

Si este laboratorio de Schengen funciona adecuadamente, sus disposiciones serán seguramente incluidas en un futuro como legislación comunitaria de la Unión Europea y ello se

¹⁵⁵Idem., p. 1.

conformará como el esfuerzo más adelantado de un ente regional para hacer frente a uno de los temas globales más desafiantes: la migración internacional.

5.4 El Tratado de Unión Europea

La idea de crear un Tratado para la Unión Europea nació formalmente en el seno del Consejo Europeo de Dublín del 26 de abril de 1990¹⁵⁶, en donde junto con los ministros de Asuntos Exteriores, elaboraron una propuesta para la celebración de una conferencia intergubernamental que hiciera los preparativos a fin de avanzar en el camino de una integración no sólo económica sino política.

¹⁵⁶Véase Zylberstein, Jean-Claude, *Traité de Maastricht Mode D'Emploi*, p. 5.

El Tratado de Unión Europea fue firmado en Maastricht, Holanda el 7 de febrero de 1991 y entró en vigor el 1º de noviembre de 1993,¹⁵⁷ teniendo como objetivos los siguientes:

- "a) fundación de la Unión Europea (título 1, artículo A).**
- b) reforzar la cohesión económica y social (título 1, artículo A).**
- c) instrumentación de una política exterior y de seguridad común así como de una eventual política de defensa común (título 1, artículo B).**
- d) establecer la ciudadanía de la Unión (título 1, artículo B).**
- e) desarrollo de una cooperación más cercana en los asuntos de justicia y del interior (título 1, artículo B)."¹⁵⁸**

¹⁵⁷Véase Comisión de las Comunidades Europeas, Preguntas y Respuestas sobre la Unión Europea, 1994, p. 2.

¹⁵⁸gerence Internationale Du Information Pour la Presse, Europea Documents: Text in Full of the Treaty on European Union, s/p.

Y particularmente, para el tema de las migraciones, el Tratado de Unión Europea o Tratado de Maastricht, "basándose en las provisiones del artículo 8A del Acta Unica Europea relativa al mercado único"¹⁵⁹ introduce cuestiones relativas a la cooperación para asuntos del interior ligados con la cuestión migratoria, como lo son aspectos de la homologación de políticas migratorias frente a terceros Estados, la coordinación en asuntos de visados, y en general, una cooperación más amplia a fin de fortalecer la unión y poder de esta manera hacer frente a los desafíos que presentan los problemas globales.

Se dice que " los Estados miembros ya no pueden enfrentarse aisladamente a una gran cantidad de desafíos como lo son a protección del medio ambiente, las nuevas enfermedades o la delincuencia internacional, problemas que exigen una política interna comunitaria"¹⁶⁰, de manera que se insta a lograr márgenes de cooperación más amplios en el campo, a fin de poder instrumentar realmente la libertad de

¹⁵⁹ De Lary, Henry, " The Legal Bases and Methods of Control of Migration in the European Union", en *Migration and Development: New Partnerships for Co-operation*, p. 67.

¹⁶⁰ Véase Comisión de las Comunidades Europeas, *La Unión Europea*, p. 12.

circulación para los ciudadanos europeos, no sin asegurarse previamente la creación de un gran marco de seguridad para los mismos en los campos judicial y policiaco.

Siguiendo el principio de subsidiariedad, uno de los pilares fundamentales de la creación e instrumentación de las políticas comunitarias, se afirma que "debido a que la llegada masiva de ciudadanos procedentes de terceros países se están planteando crecientes problemas en los Estados miembros, el Tratado de la Unión Europea traspasa la competencia en la política de los visados a la Comunidad. En este ámbito, el Consejo decidirá por unanimidad y, a partir de 1966, por mayoría cualificada si los ciudadanos de terceros países deberán disponer de visado al entrar en territorio comunitario"¹⁶¹, que como lo revisamos para el caso de los acuerdos de Schengen, éstos cuentan con disposiciones más precisas en este sentido, las cuales son aplicables -por ahora- únicamente a los nueve países firmantes de dicho acuerdo. El Tratado dice lo siguiente: "El Consejo, actuando unánimemente

¹⁶¹ Idem., pp. 12-13.

bajo una propuesta e la Comisión y después de consultar al Parlamento Europeo, deberá determinar los terceros Estados cuyos nacionales deberán de poseer visa al cruzar las fronteras externas de la Unión"¹⁶².

Asimismo, encontramos en Maastricht, disposiciones relativas a situaciones de emergencia en las que un país amenace con provocar una llegada masiva de personas a la Unión, al respecto, se faculta al Consejo de Ministros para que mediante el procedimiento de mayoría cualificada y previa recomendación de la Comisión Europea "ordene inmediatamente el requisito del visado para un período no mayor de seis meses, y tal decisión sólo podrá ser prorrogada por unanimidad"¹⁶³. Asimismo, a partir del año de 1966, el Consejo podrá decidir sobre la configuración única de los visados según el proceso de mayoría cualificada; lo cual, como podemos ver, también comenzó a gestarse con mayor precisión en Schengen, cuyo marco podría utilizarse como base de futuras políticas comunitarias en este sentido.

¹⁶² European Union Treaty, article 100 C, part 1.

¹⁶³ Idem., part 2.

En lo referente a la completa instrumentación de la libre circulación de personas en la Unión, el artículo K.1 del Tratado menciona que " a fin de conseguir los objetivos de la Unión y en particular el de la libre circulación de personas y sin perjuicio de los poderes de la Comunidad Europea, los Estados miembros deberán contemplar las siguientes áreas como de interés común: las políticas de asilo; las normas concernientes a la entrada de originarios e terceros países a la Unión y la situación posterior de los mismos; la política de inmigración y la política referente a los nacionales de terceros países) condiciones de entrada, de residencia y combate de la inmigración ilegal y el trabajo de los mismos; cooperación judicial en materia civil, criminal, de aduanas, de lucha contra el narcotráfico y la drogadicción y policiaca.¹⁶⁴

A partir de la revisión de los Acuerdos de Schengen, pudo constatarse el primer esfuerzo regional por homologar gran parte de las disposiciones en materia migratoria, sin embargo, a

¹⁶⁴ European Union Treaty, article K.1, parts 1-9.

partir del análisis de las disposiciones de Maastricht, se detecta la delegación de atribuciones en favor de las instituciones comunitarias en materia migratoria.

Se presentan así, las primeras leyes supranacionales regionales en favor de la toma de acciones y medidas conjuntas respecto de la migración externa, así como de algunas de sus implicaciones.

El Tratado de Unión Europea como elemento clave de la unión política y social del continente, se conforma así como propulsor de la cooperación en ámbitos específicos del área migratoria y otorga a las instituciones comunitarias nuevas atribuciones sobre todo en lo referente a los "asuntos del interior".

Podemos observar así un cambio en el concepto mismo de "asuntos del interior" ya que no necesariamente se referirán a los asuntos "domésticos" de los países, sino a los de la región en

su conjunto, siendo éstos no de seguridad nacional sino de seguridad comunitaria.

El régimen migratorio europeo como tal, se encuentra en plena gestación y su evolución y consolidación dependerá del compromiso de los Estados Miembros para con el principio de subsidiariedad en este campo. Los Acuerdos de Schengen podrían conformarse como el instrumento medular de este proceso debido a su especificidad en el tema migratorio y a la gran posibilidad que tienen para ser instrumentados como legislación comunitaria en un futuro.

6. LA ACTUACION DE LA UNION EUROPEA EN EL CAMPO MIGRATORIO

6.1 La Migración y el Empleo

Los desequilibrios poblacionales y económicos entre los diferentes países del mundo, se han visto agudizados durante los últimos años debido entre otras cosas, a la crisis y recesión económicas generalizadas, guerras civiles y étnicas, y catástrofes climatológicas.

Lo anterior ha provocado un "*impass*" grave en cuanto a la oferta y la demanda de empleo a nivel mundial. Es decir, anteriormente los reacomodos poblacionales correspondían a la búsqueda de un equilibrio internacional de la fuerza laboral, tanto natural como pactado.

En los albores de la Comunidad Europea, durante la época de la posguerra, se propiciaron diversos acuerdos bilaterales para la contratación de mano de obra temporal hacia países europeos, debido a que "los Estados miembros más industrializados tuvieron necesidad de mano de obra poco cualificada para la industria pesada y para realizar determinados trabajos insuficientemente satisfechos por la oferta local, sin embargo, finalizada la década de los 60, estos factores de demanda vieron reducidos considerablemente"¹⁶⁵.

Por el contrario, "los flujos migratorios continúan penetrando hacia el mercado laboral europeo a través de nuevas formas contractuales o por canales diferentes, no siempre legales."¹⁶⁶.

En este sentido, existen tres procesos mediante los cuales se da la mayor captación de migrantes laborales hacia la Unión Europea. El primero de ellos es la reunificación familiar, mediante el cual se ha dado el surgimiento de una segunda generación transformando progresivamente la inmigración de mano de obra por una inmigración de población. El segundo proceso es el de las peticiones de asilo, ya que en su caso, las autoridades necesitan permitir a los

¹⁶⁵ Comisión de las Comunidades Europeas, La Migración y el Empleo, p. 2

¹⁶⁶ Idem., p. 5.

asilados insertarse productivamente al mercado laboral a fin de que sean autosuficientes.

Finalmente, se encuentran los migrantes que llegan a los países europeos por canales ilegales y permanecen en el territorio bajo calidades migratorias irregulares.

En cuanto a la reunificación familiar, el ACNUR calcula que el promedio de familiares que se incorporan al trabajador emigrado es de 3¹⁶⁷, lo cual implica que el proceso de reunificación familiar triplica la cantidad de migrantes laborales o asilados que se establecen solos. En muchas ocasiones, los acompañantes que se integran posteriormente, les es negada la petición de asilo o de reunificación y sin embargo, entran o se establecen de manera irregular en el país en cuestión.

En referencia al asilo, los datos del EUROSTAT señalan que para 1991, las peticiones en la Unión Europea ascendieron a 447,275 y para 1993 éstas se incrementaron a más de 600,000¹⁶⁸.

¹⁶⁷ ACNUR, *The state of world's refugees*, p. 42.

¹⁶⁸ EUROSTAT, *op. cit.*, s/p.

Por otro lado, un promedio general establecido por la OCDE¹⁶⁹, afirma que en la "zona europea", que incluye a todos los países europeos miembros de la Organización, se acepta actualmente a un promedio del 20% de las solicitudes, en este sentido, tenemos que para 1993 se aceptaron al rededor de 120,000 nuevos asilados que engrosaron las listas de la migración total en Europa, que como hemos señalado, ascendió a al rededor de 10 millones para el mismo año.

En cuanto a los datos de los ilegales, tomando en cuenta a todos aquellos migrantes que se encuentran en el territorio en una situación irregular (en espera de asilo, con permisos vencidos, etc.), se considera que representan un 20%¹⁷⁰ de los migrantes totales, y por otro lado, las cifras varían en cuanto a aquellos no-registrados como tales, y por tanto, no-contabilizados, en donde se habla desde un 20% más sobre el número total en algunas fuentes, hasta otras que señalan cifras alarmantes de hasta un 50%.

La respuesta de los gobiernos europeos ante el aumento en el número de personas que entra por alguna de estas tres vías, ha sido

¹⁶⁹OECD, *Trends in International Migration*, p. 67.

¹⁷⁰EUROSTAT, *op. cit.*, s/p.

en términos generales, la creación de políticas restrictivas para la migración, lo cual ha provocado a su vez, un crecimiento importante en la entrada de flujos migratorios por canales ilegales.

Entre las categorías de migrantes ilegales, pueden encontrarse las siguientes:

1.- El trabajador inmigrado que se halla en una situación regular en cuanto al permiso de residencia pero no en cuanto al permiso de trabajo.

2.- El trabajador inmigrado que se halle en situación regular en cuanto al permiso de trabajo pero no en cuanto al permiso de residencia.

3.-El temporero agrícola que pasa a otro sector.

4.-El temporero que trabaja con un visado turístico.

5.- El temporero regular que continúa trabajando una vez expirado el contrato.

6.- El estudiante regular que trabaja sin permiso.

7.- El trabajador en situación regular con familiares a cargo en situación irregular.

8.- El solicitante de asilo que realiza un trabajo irregular durante el tratamiento de su expediente.

9.- El solicitante de asilo al que se le ha denegado el estatuto de refugiado pero al que se le tolera en el territorio.

10.-Las personas toleradas que se declaran "en tránsito" en espera de su visado para otros países, etc.¹⁷¹.

Existen, inclusive, agencias de empleo clandestinas que se dedican a la colocación de trabajadores ilegales en el mercado laboral europeo, generalmente dentro de los sectores industrial y de servicios. Este tipo de contrataciones representan, por un lado una opción "económica" para los empleadores, pero por otro, deja a los

¹⁷¹Idem., p. 6.

migrantes y a sus familias desprotegidos para hacer valer sus derechos laborales.

"La población activa inmigrada ha estado muy a merced de la crisis económica y de las reestructuraciones que la han acompañado; la razón de ello es sencilla: muchos inmigrantes trabajan en los sectores más afectados y además, en la parte más baja de la escala salarial(escasas cualificaciones),"¹⁷² realizando trabajos que los propios ciudadanos desprecian y por un salario inclusive, por debajo de los niveles establecidos por las legislaciones nacionales.

Según un estudio elaborado por la Comisión Europea ¹⁷³, entre los sectores en donde frecuentemente logran acomodarse los trabajadores inmigrantes están los siguientes: servicios destinados a la venta, como lo son la construcción o la hostelería; trabajos de mantenimiento o trabajos domésticos; agricultura; restauración; en algunas pequeñas empresas de subcontratación; servicios de limpieza y sanitarios; y en los sectores automotriz, textil, minero y siderúrgico .

¹⁷² Comisión de las Comunidades Europeas, *op. cit.*, p. 3.

¹⁷³ Comisión de las Comunidades Europeas, SEC(92)955.

Al interior de las sociedades europeas se ha provocado que "la concentración en algunos barrios urbanos a menudo dé como resultado aulas sobrecargadas, un fracaso escolar elevado, y en consecuencia, unas menores posibilidades para en la entrada en la formación profesional y una orientación mal adaptada a sus posibilidades y/o necesidades"¹⁷⁴.

Es así que la crisis de desempleo generalizada aunada a la inserción los migrantes dentro de las sociedades y el mercado laboral europeos, ha provocado sentimientos xenófobos y racistas, que se basan en la falsa percepción de los inmigrantes como un grupo "extraño" que además de impactar negativamente las estructuras sociales y de bienestar, limitan a los ciudadanos en la posibilidad de conseguir empleo.

Cabe señalar que en efecto, la población inmigrada ha representado problemas, la mayoría de los cuales tiene que ver con los aspectos educativo y de capacitación que serán analizados posteriormente, sin embargo, "sería erróneo considerar a todos los

¹⁷⁴Idem. p. 14

migrantes como una población problemática; (ya que) considerados en su conjunto, la mayoría de ellos se hallan bien insertados en el mercado de trabajo y se observa una contribución efectiva por su parte, al esfuerzo económico mediante la creación y mantenimiento de pequeñas y medianas empresas, lo que la literatura anglófona denomina 'ethnic business', y por el crecimiento regular del índice de trabajadores autónomos entre los inmigrados."¹⁷⁵.

A fin de lograr una mejor convivencia de los grupos de inmigrantes al interior de las respectivas sociedades , deberán crearse políticas comunes que propicien, por un lado, la creación y divulgación de estudios veraces que permitan informar a la población europea sobre el verdadero impacto que tienen los migrantes sobre las estructuras productivas y sociales. Y por otro, que procuren una mejor capacitación y educación de los migrantes a fin de que además de cubrir sus propias necesidades, cumplan productiva y eficientemente con las de la economía de la Unión.

De lo anterior dependerá en gran medida, la disminución de los sentimientos xenófobos y racistas excacerbados que no hacen

¹⁷⁵Idem. p. 5

más que provocar una descomposición de la sociedad europea en detrimento de los principios de tolerancia, solidaridad y cooperación, base fundamental de los proyectos de desarrollo e integración al interior de la Unión Europea.

6.2 Los Migrantes y la Educación

El tema de los migrantes y la educación reviste gran importancia a la luz de dos aspectos, por un lado, la reunificación o adaptación socio-cultural de éstos al interior de las sociedades receptoras, y por otro, el proceso de capacitación para la inserción efectiva y competitiva de los mismos en el mercado laboral.

Las políticas y estrategias educativas serán el gran marco dentro del cual pueda darse un cambio importante de dos vías: por un lado, la conscientización de la población europea acerca de los aspectos positivos de la participación de los migrantes dentro de la sociedad y el mercado laboral; y por otro, lograr una mejor y más

productiva educación y capacitación de los migrantes y sus familias a fin de que éstos puedan integrarse en el aparato productivo según los requerimientos y necesidades de éste.

En cuanto a la reunificación o adaptación de los migrantes dentro de las sociedades que los reciben, existen dos aspectos importantes:

El primero, relativo a la efectiva inserción de los mismos mediante el aprendizaje del idioma, historia y costumbres básicas del país receptor. En este sentido, se podrá incorporar al migrante y a su familia -pese a la diferencia en lengua y costumbres- dentro de un nivel "aceptable" que no trastoque negativamente el concepto de identidad nacional y/o comunitaria.

Es decir, sin prohibirles la posibilidad de seguir manteniendo los lazos culturales con sus respectivos países de origen, deben formularse criterios mínimos de educación sobre la historia, el idioma y las costumbres básicas del país receptor, a fin de que logren participar e interactuar a su nueva vida y no se propicien sentimientos de separación o exclusión social.

Como segundo aspecto, deberá afirmarse y apoyarse la identidad europea pluricultural mediante la puesta en práctica de programas que den a conocer las características de las etnias que conviven en el marco de la sociedad comunitaria europea. En este sentido, deberá propiciarse un mutuo acercamiento que evite malas percepciones y los consiguientes efectos negativos que esto tiene sobre las actitudes racistas y xenofóbicas.

En cuanto a esto último, se han realizado grandes esfuerzos comunitarios que relacionan al problema educativo con las actitudes racistas que se han acentuado en los últimos años en los países europeos, y pese a que el racismo y la xenofobia se analizarán en el apartado siguiente, cabe mencionar que "el Consejo Europeo de Edimburgo, en el que jefes de Estado y de Gobierno, destacando que no hay que dejar campo libre al racismo y la xenofobia, condenaron la intensificación de episodios de intolerancia, reafirmando su voluntad de oponerse con vigor renovado a tales actitudes y expresando su convicción de la necesidad de adoptar medidas eficaces y vigorosas, a través de Europa, para combatir este fenómeno por medio de la educación y la legislación. (...) En

Copenhague, el Consejo Europeo recordó estas conclusiones y afirmó su voluntad de redoblar los esfuerzos para detectar y erradicar las causas del racismo y de la xenofobia."¹⁷⁶

Asimismo, en respuesta a las conclusiones de los Consejos Europeos, el Consejo de Justicia y Asuntos Interiores de noviembre de 1993, aprobó una declaración sobre el racismo y la xenofobia que "reitera la condena de los ataques contra inmigrantes y aprueba un determinado número de medidas entre las cuales se encuentra la utilización más generalizada del enfoque pluriconstitucional en la lucha contra el racismo sobre la base de una concertación entre los centros de enseñanza, los servicios sociales, la política, etc."¹⁷⁷

En cuanto a la educación de los hijos de los migrantes, las "estadísticas realizadas con ayuda de los ministerios de Educación de los Estados miembros de tradición inmigratoria ponen de manifiesto que, en las grandes aglomeraciones urbanas de estos países, prácticamente ya no existen escuelas que no acojan a hijos de migrantes o inmigrantes".¹⁷⁸

¹⁷⁶ Comisión de las Comunidades Europeas, Informe sobre la Educación de los Hijos de Migrantes en la Unión Europea, COM(94)80FINAL, p.4.

¹⁷⁷ Véase Consejo de la Unión Europea, Secretaría General: Reunión No. 1710 del Consejo de Justicia y Asuntos Interiores, de 29 y 30 de noviembre de 1993.

¹⁷⁸ Idem., p. 1.

Como se ha corroborado, una de las características principales del proceso de integración europeo ha sido el respeto a las diversidades nacionales -culturales y étnicas-. Al respecto cabe señalar que día con día aparecen en los Estados miembros, minorías lingüísticas y culturales que hacen que los sistemas de enseñanza y centros escolares se enfrenten con la necesidad de integrar a todos los alumnos en un marco educativo único, capaz de garantizar la igualdad de oportunidades y el éxito óptimo de todos los alumnos respetando, al mismo tiempo, sus identidades culturales específicas.

A fin de lograr la efectividad de los sistemas de enseñanza para los migrantes se tiene que trabajar sobre los tres sujetos del proceso: educandos, educadores e instituciones. Con este fin, la Unión Europea a través de la Comisión, ha instado a los países miembros a colaborar con "el progreso de una comprensión científica más sutil de las necesidades educativas de los migrantes, y , en particular, en materia del lenguaje, así como por la elaboración de útiles didácticos basados en estudios científicos en este campo."¹⁷⁹

¹⁷⁹ Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Documento sobre la Escolarización de los Niños Migrantes, COM(94)80FINAL, p. 1.

Debido al gran aumento en la cantidad de las inmigraciones de familias enteras hacia la Unión, es casi imposible encontrar escuelas e instituciones de aprendizaje "ordinarias" que no traten con la enseñanza de alumnos migrantes, así, se ha procurado contar con un número creciente de profesores capacitados para la gestión pedagógica bajo situaciones de heterogeneidad lingüística.

Otro aspecto esencial de la educación de los migrantes, es la necesidad de suprimir la exclusión social, al respecto, se han dado pasos importantes en cuanto al análisis de los motivos de dicha exclusión para poder contrarrestarlos y eliminarlos. La respuesta, una vez más está en la educación, a fin de lograr una mejor y mayor integración de los migrantes dentro de las respectivas sociedades receptoras.

Al respecto, la Comisión Europea elaboró una comunicación al Parlamento referente a la intensificación de la lucha contra la exclusión social y promoción de la integración que señala que "mientras que hace algunos años la tendencia dominante consistía aún en buscar las causas de esta situación -exclusión social- en las

características socioculturales de los alumnos migrantes o sus familias, hoy en día se reconoce cada vez más la intervención de conjuntos complejos de factores que podrían modificarse únicamente mediante ajustes estructurales de los sistemas educativos."¹⁸⁰

La modificación de los sistemas educativos y de información necesaria se logrará única y exclusivamente a través de la cooperación entre los Estados miembros de la Unión, quienes en favor una completa instrumentación de la libre circulación de personas, necesitan concertar y coordinar las políticas relacionadas con este tema en el marco de las instituciones comunitarias.

Un informe de la Comisión señala que "la libre circulación de las personas en el interior de la Unión es un motor poderoso de desarrollo de la diversidad cultural y lingüística en los Estados miembros, su prosperidad, resultado de su integración, hace de la Unión una de las regiones de destino de los movimientos migratorios del mundo contemporáneo. Considerando que la acción de los Estados miembros es insustituible, la Comisión sustenta, no

¹⁸⁰ Véase Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Intensificación de la Lucha contra la Exclusión Social y Promoción de la Integración, COM(92)542/3, p. 6.

obstante, la opinión de que la Unión tiene una obligación ineludible de apoyar y concretar su acción, y contribuir a la calidad de la misma aportando una plusvalía comunitaria por medio de la cooperación y del intercambio de información y experiencias."¹⁸¹

Algunas de las medidas comunitarias más importantes en materia de educación han sido las siguientes:

1976: Se pusieron en marcha estudios comparativos y se llevaron a cabo proyectos piloto en cooperación entre los Estados miembros y la Comisión.

1977: Directiva del Consejo de Ministros en materia de educación de niños inmigrados, la cual concede a cada hijo a cargo de un trabajador, el derecho subjetivo a recibir una enseñanza de acogida gratuita, adaptada a sus necesidades específicas y que incluya la enseñanza de la lengua del Estado de acogida¹⁸².

¹⁸¹ Comisión de las Comunidades Europeas, Informe sobre la Educación de los Hijos de Migrantes en la Unión Europea, COM(94)80FINAL, p. 2.

¹⁸² Comisión de las Comunidades Europeas, Directiva del Consejo del 25 de julio de 1977. DOL199,6.8.1977.

1989: Creación de un grupo de trabajo formado por representantes de los estados miembros y presidido por la Comisión a fin de garantizar la coordinación y el seguimiento de la acción comunitaria en el campo de la educación de los migrantes.¹⁸³

1991: Reunión de altos funcionarios de los ministerios de Educación de los estados Miembros a fin de efectuar intercambios de puntos de vista e información detallada sobre las experiencias y objetivos estratégicos en este campo.¹⁸⁴

1992: Se inicia el trabajo para la mejora de las estadísticas comunitarias relativas a la evolución de la presencia de alumnos migrantes en los sistemas escolares.¹⁸⁵

1993-1994: Se pone en marcha un proyecto piloto de cooperación entre seis grandes ciudades de la Unión que se comprometen a realizar intercambios de información y de experiencias en lo que se refiere a sus estrategias y prácticas

¹⁸³ Comisión de las Comunidades Europeas, Informe sobre la Educación de los Hijos de Migrantes en la Unión Europea, COM(94)80FINAL, p. 14.

¹⁸⁴ Ibidem.

¹⁸⁵ Ibidem., p. 17.

destinadas a la mejora de la calidad de la enseñanza de la lengua de los países de acogida respectivos.¹⁸⁶

En cuanto a la capacitación, puede señalarse que nuevamente, la efectiva instrumentación del Mercado Unico se ve afectada por la naturaleza y características de la mano de obra, y al respecto, jugará un papel importante la capacitación de los migrantes a manera de permitirles insertarse productivamente en el mercado laboral según las necesidades de éste.

"Para que, con la creación del Mercado Unico, las grandes ciudades puedan desempeñar un papel motor de polos de desarrollo económico y cultural de la Unión, deberán atraer a inversionistas de toda la Comunidad, e incluso del mundo entero, que, a su vez, tendrán necesidad de fuerza de trabajo (personal directivo de todos los niveles y mano de obra)¹⁸⁷. De ahí que la capacidad de los sistemas educativos europeos para ofrecer un marco de enseñanza diversificada que pueda responder a las necesidades de estas familias así como de la planta laboral en general , será una punto

¹⁸⁶ Idem., p. 14.

¹⁸⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, Informe sobre la Educación de los Hijos de Migrantes en la Unión Europea, COM(94)80FINAL, p.8.

importante para la competitividad de las ciudades involucradas en la instrumentación de los preceptos del Mercado Unico".

Los esquemas y programas de capacitación de los migrantes deben partir de un análisis detallado de las necesidades de la planta productiva y de servicios así como de las posibilidades con las que los migrantes cuentan para insertarse efectivamente dentro de esta dinámica.

La capacitación implica en efecto, costos, sin embargo, se hace necesaria en *pro* de un mejor aprovechamiento de las capacidades de los migrantes, así como en favor de una canalización productiva de las mismas en función de los objetivos de los países de la Unión.

Debe recalcar el importante aumento en la cooperación sobre el tema de los migrantes y la educación en los últimos años. No es difícil predecir que esta tendencia continuará en aumento en vista de la gran importancia que adquieren los flujos migratorios hacia el S.XXI no sólo desde su manejo y control, sino a partir de la

necesidad de profundizar en la concertación de políticas para la integración de los migrantes dentro de las respectivas sociedades.

6.3 El Racismo y la Xenofobia

"Europa sigue siendo un nombre que designa una realidad, pues hace referencia a la civilización de la que provenimos y a la que estamos ligados en lo más íntimo de nuestros seres, un estilo y un ambiente que nos agradan más que cualquier otro, una *koiné*, un todo al que espontáneamente sentimos que pertenecemos de igual modo que se pertenece a una familia, a una ciudad, a una promoción de estudios o a una generación (...). Si este nombre que tanto apreciamos, Europa, se degrada y se convierte en una especie de insignia que sólo puedan exhibir los socios de un club exclusivo, dejará de tener contenido o adquirirá un carácter retrógrado. Pues la civilización europea ha sido y es importante ante todo porque, desde sus orígenes, ha creado valores universales que trascienden todos los horizontes históricamente limitados y, por tanto, incluso los de la propia Europa y de los intereses europeos. Desde las leyes no escritas de los dioses de Antígona hasta el derecho natural, desde el concepto cristiano del individuo hasta los principios de libertad e igualdad proclamados por el pensamiento demócrata, liberal y socialista, la tradición europea ha confirmado la universalidad de determinados derechos fundamentales e inalienables que corresponden a todos los individuos y comunidades, es decir, a todas las organizaciones en las que los individuos participan por propia elección. (...) Ser europeo significa, sobre y ante todo, pensar en términos de una *humanitas* sin fronteras, de una unidad esencial -pese a la innumerable variedad de formas- de la raza humana. (...) Sin embargo, esta identidad no consiste en una uniformidad absoluta, sino en compartir unas raíces de las que luego surgieron diferencias. (...) Hoy en día ha surgido otro peligro, por todas partes revive un nacionalismo foribundo, el odio entre las naciones, regiones y ciudades; los pueblos parecen obsesionados con sus pequeñas identidades y dispuestos a negar la del vecino. Han caído los muros

estalinistas que imponían una unidad falsa e impedían que se desarrollase una unidad auténtica; ahora, sin embargo, están construyéndose los muros del nacionalismo, que entrañan un peligro comparable para la humanidad. Europa Central, recién liberada, está convirtiéndose en un infierno. La herencia europea requiere que nos oponamos a esta violenta desintegración de todas las unidades políticas, la furiosa insistencia en la propia identidad que lleva a los individuos, grupos étnicos y pueblos a obsesionarse con su propia nacionalidad y a odiar a sus vecinos. Ciertamente es necesario amar las propias tradiciones y defenderlas, pero sin olvidar que existen otros valores superiores. Esta memoria y el sentido de vinculación a unas raíces comunes y superiores, constituyen la herencia europea.¹⁸⁸

La dimensión del racismo y la xenofobia revisten suma importancia sobre todo en su relación con los derechos humanos. En el mundo actual, resultado del fin de la Guerra Fría y de los acomodos y reacomodos de fuerzas que le siguieron, se manifiestan como tendencias dominantes tanto la globalización como la regionalización, que como se ha analizado, tienen como fuerza motriz a la dinámica de interdependencia.

Sin embargo, no puede hablarse de un mundo uniforme y estático, por el contrario, la complejización de actores, fuerzas y flujos tanto locales, como nacionales, regionales y transnacionales, provoca una serie de contratendencias que marcan gran parte de las características de la sociedad internacional actual.

¹⁸⁸ Magris, Claudio, "La Humildad Europea", *Letra Internacional*, en Etcétera, no. 31, 2 de septiembre de 1993.

A la vez que se habla de un mundo global súmamente integrado e interdependiente, se presentan corrientes y movimientos étnicos, nacionales y separatistas que al convivir dentro de las tendencias globalizadoras provocan serios rompimientos y fricciones dentro del supuesto "orden Internacional".

La lucha contra el racismo y la xenofobia en la Unión Europea se enmarca dentro de dos áreas fundamentales, la primera, de la protección común de los derechos fundamentales, y la segunda, de la cooperación en los asuntos del interior

En cuanto a los derechos fundamentales, se ha visto que entre los más importantes tenemos la no discriminación por motivos de raza, sexo, religión, etc. y es así que los atentados racistas y xenófobos se enmarcan dentro de la violación a estos derechos humanos, y si como también hemos observado, la Unión Europea cuenta con los instrumentos jurídicos necesarios para procurar el cumplimiento de estos derechos, lo único que hace falta es la formulación e instrumentación de políticas que permitan hacerlos efectivos para los migrantes y sus familias.

En cuanto a los asuntos del interior, "los Estados miembros necesitan analizar los sistemas de reparación jurídica contra los actos racistas a disposición de sus residentes, proporcionar los medios para esa reparación cuando no existan, garantizar que se apliquen con vigor y realizar una campaña para que tanto las víctimas como los que cometen esos actos tengan el convencimiento de que se perseguirá este tipo de actos."¹⁸⁹

El aspecto de la información -si bien podemos enmarcarlo dentro de la cooperación en asuntos del interior- también juega un papel preponderante dentro de la lucha comunitaria por erradicar los actos racistas y xenófobos. En este sentido, deben hacerse estudios fundamentados que muestren la verdadera dimensión de la correlación entre la alza en los índices de desempleo¹⁹⁰ y el aumento de los flujos migratorios hacia Europa.

Es decir, informar con la verdad a los ciudadanos europeos acerca de la incidencia que los trabajadores migrantes tienen sobre el sistema de empleo toda vez que este último se encuentra erosionado

¹⁸⁹ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las Políticas de Inmigración y Derecho de Asilo, p. 43.

¹⁹⁰ Datos OCDE.

y colapsado debido a la crisis internacional de desempleo. Lo anterior a fin de evitar falsas especulaciones que puedan provocar actitudes xenófobas, racistas o intolerantes en contra de los migrantes y sus familias.

A partir de lo anterior, la Unión Europea, a través de sus instituciones comunitarias, ha contemplado e instrumentado diferentes medidas que favorecen a la lucha contra el racismo y la xenofobia. Al respecto, en el año de 1977 se dió una Declaración Común del Parlamento Europeo, El Consejo y la Comisión¹⁹¹ en el sentido de subrayar la importancia que las instituciones comunitarias le conceden al respeto de los derechos fundamentales y en concreto al de la "no discriminación" por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia.

De igual manera, hemos citado y analizado con anterioridad diferentes instrumentos jurídicos tanto universales como europeos, a los cuales las instituciones comunitarias conceden un papel prioritario para la protección de los derechos fundamentales y en la lucha contra el racismo y la xenofobia (Declaración Universal de los

¹⁹¹DOC C103 del 27.4.1977, p. 1.

Derechos Humanos, Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, Carta Social Europea, etc.).

Concretamente y desde el ámbito institucional, se han realizado seis declaraciones y resoluciones contra el racismo y la xenofobia y en favor de la actuación común en este campo:

1.- En su resolución del 16 de julio de 1985, el Consejo subrayó que "para una cohabitación armoniosa entre los nacionales de los Estados miembros y los trabajadores migratorios y sus familias, era conveniente desarrollar, a nivel comunitario, nacional y local, iniciativas de información y sensibilización".¹⁹²

2.- Por su parte, el Parlamento Europeo, en su resolución del 16 de enero de 1986¹⁹³, tomando en cuenta una investigación de la Comisión sobre el crecimiento del fascismo y del racismo en Europa, pidió a la Comisión, al Consejo y demás instituciones comunitarias, así como a los parlamentos de los países miembros, que realizaran las labores de cooperación pertinentes a fin de que

¹⁹²DOC C186 del 26.7.1985, p. 3.

¹⁹³DOC C36 del 17.7.1986., p. 142.

tomando en cuenta las conclusiones del estudio de la Comisión,"se evitara por todos los medios posibles la propagación de estos sentimientos e ideologías contrarias a los valores europeos".¹⁹⁴

3.- El 11 de junio de 1986, el Parlamento Europeo, el Consejo, los representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo y la Comisión, adoptaron una Declaración contra el Racismo y la Xenofobia en vista de la "existencia y el aumento en la Comunidad de actitudes, movimientos y actos de violencia xenófobos que a menudo van dirigidos contra los inmigrantes"¹⁹⁵.

4.- El documento "Medios Jurídicos para Combatir el Racismo y la Xenofobia" elaborado por la Comisión Europea en diciembre de 1992, igualmente se reconoce que "en la práctica se observa que los extranjeros constituyen el grupo menos amparado por las garantías jurídicas en la mayoría de las sociedades, y, por consiguiente, el grupo más vulnerable ante las agresiones motivadas por los prejuicios raciales y el miedo"¹⁹⁶. En ella se presenta un análisis comparativo entre los miembros de la Unión referente a las

¹⁹⁴Idem.

¹⁹⁵DOC. No. C158 del 25.6.1986, p. 1.

¹⁹⁶Comisión de las Comunidades Europeas, Dirección General de Empleo, Relaciones Internacionales y Asuntos Sociales, Medios Jurídicos para Combatir el Racismo y la Xenofobia Diciembre de 1992.

medidas jurídicas existentes y aplicables para contribuir a la lucha contra el racismo y la xenofobia.

5.- En cuanto al Consejo de Ministros de Justicia y del Interior de Kolding del 7 de junio de 1993, éstos llegaron a la conclusión de la necesidad de colaborar más estrechamente en los asuntos de las políticas migratorias y de información, a fin de "contrarrestar los efectos negativos que las actitudes xenófobas y racistas tienen sobre el proceso de integración y cooperación europeos"¹⁹⁷.

6.- Finalmente, en octubre de 1993 se dió la Declaración de Viena de los Jefes de Estado y/ o Gobierno reunidos en el Consejo de Europa en el sentido de la aprobación de un "programa de acción para la lucha contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia"¹⁹⁸.

Precisamente las anteriores decisiones y resoluciones revelan la magnitud del problema racista y xenófobo en Europa. No es extraño encontrar actualmente en los medios de comunicación

¹⁹⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, Consejo de Ministros del Interior del 7 de junio de 1993, s/p.

¹⁹⁸ Comisión de las Comunidades Europeas, Declaración de Viena, octubre de 1993, s/p.

noticias que muestran los atentados en contra de campos de refugiados o de personas de color, gitanos, indígenas, asiáticos, etc. Y como lo señalan algunos de los documentos citados anteriormente, es precisamente en contra de los migrantes y sus familias en contra de quienes se cometen normalmente esta serie de actos de intolerancia.

La respuesta a por qué dichos actos se dirigen contra de este grupo de personas es sencilla, ya que se trata en la mayoría de los casos, de personas desprotegidas y con dificultades para integrarse dentro de las diferentes sociedades europeas.

Ahora que por el lado del por qué de los actos racistas en sí, encontramos dos vertientes claras, la primera, derivada de cuestiones ideológicas en función de la supuesta existencia de razas superiores y razas inferiores; y la segunda, se ubica en la idea de que estos grupos de personas erosionan la economía nacional restando oportunidades de trabajo a los nacionales y/o absorbiendo recursos del sistema de bienestar financiado por los nacionales. Es debido a ello que las campañas de información y educación sobre los migrantes se revelan como esenciales, al igual que la aplicación

enérgica de las leyes para castigar conforme a derecho, a los culpables de la comisión de delitos contra los derechos humanos fundamentales de los migrantes y sus familias.

Esta última idea ha tenido mayor acogida a partir del aumento generalizado del desempleo, en donde tenemos que en la década de los '80 en la Comunidad europea, llegaba a entre 5 y 6 puntos porcentuales de la Población Económicamente Activa (PEA), y para el año de 1994, alcanzó la cifra de 11.8%.

Es evidente que con esto, exista un resentimiento importante en contra de los inmigrantes, ya que los ciudadanos sienten que éstos les restan oportunidades de empleo y bienestar social. Lo anterior no quiere decir que ese resentimiento justifique que se generen actitudes y sentimientos racistas o xenófobos en contra de los inmigrantes, por el contrario, es debido a ello que los actos de asesinatos, incendios, violencia física y propagandística de corte xenófobo y racista, requieren de soluciones inmediatas, y pese a que la responsabilidad de resolver el problema recae sobre los estados Miembros, podemos ver cómo las instituciones comunitarias han tomado cartas en el asunto y se plantea una mayor cooperación y

actuación comunitaria al respecto. Es por eso que la actuación de la Unión Europea -a través de sus instituciones- y de la cooperación intergubernamental, debe basarse en lo siguiente:

a) Desde el punto de vista jurídico- incluyendo los ámbitos judicial y policiaco-, "los Estados miembros necesitan analizar los sistemas de reparación jurídica contra los actos racistas a disposición de sus residentes, proporcionar los medios para esa reparación cuando no existan, garantizar que se apliquen con vigor y realizar una campaña para que tanto las víctimas como los que cometen estos actos tengan el convencimiento de que se perseguirá este tipo de actos"¹⁹⁹.

b) En cuanto a la cooperación financiera, ésta debe de tener como prioridad la colaboración con diversos proyectos, tanto de ONG's como de agencias humanitarias gubernamentales -ACNUR por ejemplo- relacionados con la promoción de los derechos humanos y la integración de los migrantes a las sociedades en cuestión.

¹⁹⁹ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Políticas de Inmigración y Derecho de Asilo, p. 41.

c) En cuanto a la educación y formación de personal y funcionarios que están en contacto con las minorías étnicas o grupos de inmigrantes "sobre todo la de los profesores, policías y funcionarios de los departamentos de inmigración, vivienda, sanidad y seguridad social, existe la urgente necesidad de llamar la atención de aquéllos que tienen que dar información sobre la importancia de su trabajo para eliminar los prejuicios raciales, vía códigos deontológicos"²⁰⁰.

d) En la educación y correcta información de los ciudadanos europeos -y siendo los jóvenes un grupo importante sobre el cual se debe trabajar- "el Parlamento Europeo ha solicitado en numerosas ocasiones que se tomen las medidas adecuadas para que los jóvenes sean conscientes y reconozcan el valor intrínseco de la diversidad cultural"²⁰¹. Todo esto recayendo evidentemente en el aspecto de la educación y la formación a fin de que se promueva el respeto a la diversidad, a los derechos humanos, la tolerancia, etc., y poder sacar el mayor beneficio posible de la estancia de los migrantes en la región europea.

²⁰⁰ Ibidem.

²⁰¹ Ibidem. p. 42.

Tanto el racismo como la xenofobia se presentan como tendencias que desafían al propio proceso de integración y unión europeo. En la medida en que los gobiernos de los Estados Miembros sean capaces de hacer frente a este problema no sólo mediante la represión sino a través de la educación e información, podrá crearse en Europa una verdadera cultura de tolerancia y respeto que permita una convivencia armoniosa y productiva entre los diferentes grupos raciales y étnicos que conviven al interior de la Unión.

El anterior será uno de los desafíos más importantes a resolver al interior de la Unión Europea y de ello dependerá en gran medida, la posibilidad que se tenga para avanzar sobre los proyectos de profundización y ampliación del proceso de unión.

La idea de poder conformar una región integrada parte, en su esencia misma, del poder catalizar y concertar maneras de pensar, culturas y costumbres diferentes dentro de un ente regionalizador que tenga como valor agregado el poder hacer frente de manera común, a los problemas y desafíos, que de otra manera, tendrían que resolver aisladamente.

6. 4¿Hacia Una Homologación de las Políticas Migratorias en la Unión Europea?

Las medidas que seguramente se tomarán en un futuro, referentes a la primera homologación regional de políticas migratorias, se encuentran integradas dentro de tres aspectos fundamentales de la cooperación y concertación regionales: la Política Exterior y de Seguridad Común, la Política Social Común y la cooperación en los Asuntos del Interior.

El ejemplo más acabado de la evidente posibilidad de la homologación de las políticas migratorias -o de gran parte de ellas- dentro de la Unión, está representado por los Acuerdos de Schengen que comenzaron a ser instrumentados entre nueve Estados miembros en el año de 1995.

Si bien es cierto que este proceso no se dará dentro del marco institucional común, también es evidente que cuenta con grandes posibilidades de ser adoptado como legislación comunitaria en un futuro si se ve desde la perspectiva que más de la mitad de los Estados Miembros de la Unión, son países Shengen, y si contempla a la migración como uno de los problemas globales más desafiantes hacia el siglo XXI, que necesita de costos compartidos y políticas comunes a fin de poderle hacer frente.

Al hablar de una homologación de gran parte de los aspectos de las políticas migratorias pueden verse incidencias sobre la Política Exterior y de Seguridad Común en los temas de políticas de entrada, visados y asilo comunes; Política Social Común en lo referente a los derechos humanos, educación y derechos laborales; así como sobre la cooperación en los Asuntos del Interior en relación con la base de datos policiaca común, supresión de controles en las fronteras internas y cooperación policiaca y judicial.

Al respecto, se tiene contemplado el Acta Unica Europea y confirmado por el Tratado de Maastricht la "exigencia, con el objetivo de garantizar tanto la seguridad de los ciudadanos europeos

como los valores tradicionales de hospitalidad y de defensa de los derechos humanos, de un reforzamiento de controles en las fronteras exteriores de la Unión Europea y de una cooperación ampliada entre las policías de los Estados Miembros.”²⁰²

Puede observarse, que el Tratado de Maastricht consagra un nuevo dominio, el de los Asuntos Interiores y de Justicia, “regido por un procedimiento *ad hoc*, que permite a Los Quince desarrollar, entre otras, una política de asilo”²⁰³ común.

En una Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo²⁰⁴, se señala que a fin de abordar las causas de la presión migratoria se "requiere garantizar el que las políticas sobre inmigración y derecho de asilo estén integradas en los distintos instrumentos de política exterior que la Unión suele utilizar para hacer frente a las causas de esas presiones. Ello puede suponer actuar a diferentes niveles, así por ejemplo, en los ámbitos de la política comercial, de las políticas de cooperación y de ayuda al

²⁰² Comisión de la Unión Europea, Vademecum sobre la Unión Europea, p. 11.

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, COM(94)23final.

desarrollo, de las políticas de ayuda humanitaria y de derechos humanos".²⁰⁵

Es así que la inminente homologación de las políticas migratorias de la Unión Europea se sustenta en los siguientes ámbitos: "la política de asilo; las reglas que rigen el cruce de fronteras exteriores de los Estados Miembros por personas y el ejercicio del control de dicho cruce; la política de inmigración y la política respecto a los ciudadanos de Estados no Miembros; la lucha contra la drogadicción; la lucha contra el fraude internacional; la cooperación judicial en materia civil; la cooperación judicial en materia penal; la cooperación aduanera; la cooperación policiaca para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y otras formas graves de criminalidad internacional."²⁰⁶

A partir de las reformas instituidas por el Tratado de Maastricht a las competencias de las instituciones comunes en materia de políticas migratorias, se encuentran las siguientes facultades en cuanto al procedimiento de decisión: "fijación de posiciones comunes; adopción de acciones comunes, cuyas medidas

²⁰⁵ *idem*, Introducción, s/p.

²⁰⁶ Comisión de la Unión Europea, Vademecum sobre la Unión Europea, p. 11.

de aplicación pueden ser tomadas por mayoría cualificada; establecimiento de convenciones que se recomienda adoptar a los Estados miembros; y poder de decisión sobre la aplicabilidad del procedimiento del artículo 100C del TUE respecto de ciertos asuntos de interés común.²⁰⁷

El planteamiento global, hecho por las instituciones comunitarias en torno a la elaboración de una política europea sobre la inmigración se sustenta en "actuar sobre la presión migratoria, controlar las corrientes migratorias, y fortalecer las políticas de integración de los inmigrantes".²⁰⁸

El actuar sobre la presión migratoria implica entre otras cosas lo siguiente: necesidad de una información precisa basada en estadísticas armonizadas que justifique las medidas necesarias para que el planteamiento global funcione adecuadamente; y combatir las causas de fondo de la presión migratoria, es decir, evitar futuros migrantes o "migrants to be" mediante el acentuamiento de la labor tradicional europea de cooperación internacional destinada al

²⁰⁷ Ibidem.

²⁰⁸ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las Políticas de Inmigración y Derecho de Asilo, p. 12

desarrollo económico y social, al respeto de los derechos humanos a escala universal, mantenimiento de la paz, etc.

En cuanto al control de las corrientes migratorias, se hace necesaria la coordinación de las políticas de admisión tanto desde el punto de vista de aceptación de refugiados y asilados, como de trabajadores temporales y permanentes, de turistas y de estudiantes. En este apartado, el derecho a la reagrupación familiar juega un papel importante por el número de nuevos inmigrantes que esto implica, para ello, de igual manera, se requiere de la concertación de políticas en cuanto a criterios de admisión.

En este aspecto, se ubica la necesidad de adopción de medidas comunes con respecto a la entrada y trato hacia los inmigrantes ilegales. Al respecto, se hace indispensable el coordinar políticas para evitar la entrada de nuevos inmigrantes ilegales; la adopción de criterios mínimos sobre el trato que debe dárseles; y la homologación de medidas para facilitar la repatriación de este grupo de personas.

Finalmente, en cuanto al fortalecimiento de las políticas de integración en beneficio de los inmigrantes, existen diferentes niveles. La integración supone ofrecer a los inmigrantes y a sus descendientes la posibilidad de vivir 'normalmente' en el país de acogida, para ello es necesario proporcionarles los medios adecuados : conocimiento de la lengua local, vivienda, educación, formación profesional y/o técnica, etc., lo cual, evidentemente abarca cuestiones educativas, del sistema de bienestar y de empleo que trabajen en favor de una mejor integración de los migrantes en las sociedades receptoras, y permitan de esta manera, que la sociedad europea se vea beneficiada de la mejor manera posible de la estancia de los migrantes y sus familias.

Al inicio del trabajo, al hablar del principio de subsidiariedad que rige gran parte de los esfuerzos y decisiones de la Unión, se comentó que se trasladarían las competencias de los Estados miembros al ámbito comunitario siempre y cuando éstas se revelaran como más eficaces que a escala nacional.

Puede observarse así, que poco a poco y ámbito por ámbito, se han ido relegando cada vez más funciones a las instituciones

comunitarias en relación a la planeación e instrumentación de políticas migratorias que puedan responder de manera efectiva a los desafíos que presenta este problema global de cara al siguiente milenio.

CONCLUSIONES

Durante casi cincuenta años, las relaciones internacionales giraron en torno a los esquemas de Guerra Fría y la consiguiente estructura de alianzas, contralianzas, pesos y contrapesos, que caracterizaron los intercambios políticos, económicos, sociales, estratégicos y militares entre los principales actores internacionales.

Con el rompimiento de estos esquemas, se ha dado paso a un nuevo mundo que algunos consideran una etapa de transición y otros, una fase más de la historia de la humanidad.

Los acomodados y reacomodados de fuerzas, flujos y actores transnacionales, resultado del desmoronamiento de los esquemas tradicionales, han venido apuntando hacia una nueva etapa de las relaciones internacionales caracterizada por la globalización en todos los ámbitos y la conformación de asociaciones regionales de comercio e integración.

Al amparo de este panorama, la migración internacional se conforma como una tendencia mundial que se acentuará de cara al siguiente milenio. Al respecto, los actores del escenario internacional, deberán diseñar las estrategias y las acciones necesarias a fin de canalizar positivamente las implicaciones que se deriven del intercambio poblacional a escala mundial.

Al acentuarse problemas como la pobreza, la marginación, el desempleo y las guerras civiles, la migración se presenta como un foco seguro de tensión mundial para los años siguientes. Ello requerirá de acciones concertadas a nivel regional e internacional, así como de una nueva conducción de las políticas nacionales de desarrollo.

La Unión Europea se encuentra en un momento histórico de suma importancia, ya que difícilmente se podrá ir más allá de los esquemas existentes de unión económica. Consecuentemente, queda un largo camino por recorrer en lo referente a los asuntos sociales y políticos.

En este sentido, la homologación de políticas migratorias será una parte fundamental para la cooperación y concertación en materia social, de asilo, policiaca, de política exterior y de asuntos del interior.

Las solicitudes de asilo en Europa han aumentado de 70,000 en 1983 a más de 600,000 en 1993²⁰⁹; la crisis en la Ex-Yugoslavia ha dejado un saldo de 3 millones de personas desplazadas²¹⁰; y día a día se engrosan las cifras de refugiados y personas desplazadas de Africa que llegan a los casi 8 millones a partir de la crisis de Ruanda²¹¹.

Los países Schengen (véase apartado 5.3) han entendido bien esta problemática, y seguramente sentarán las bases para la creación de leyes comunitarias que representen el esfuerzo más acabado de una región integrada por hacer frente a uno de los problemas globales más desafiantes: la migración internacional.

²⁰⁹U. S. Committee for Refugees, World Refugee Survey, p. 20, 1994.

²¹⁰Idem. p. 22.

²¹¹Datos proporcionados telefónicamente por ACNUR México el 27 de abril de 1994 (Responsable: Lic. Sandra García), Véase también U. S. Committee for Refugees, Informe al 16 de marzo de 1995, Washington, 1995.

Tanto la cooperación para el desarrollo como la ayuda humanitaria serán variables esenciales para lograr una disminución importante de las causas de los flujos migratorios.

En la medida en que se creen mecanismos de cooperación adecuados que permitan un mayor y mejor desarrollo de los países menos favorecidos, se logrará disminuir el agudizado desfase entre la "oferta" de migrantes y la capacidad de los gobiernos para absorberlos e integrarlos de manera productiva y pacífica en sus respectivas sociedades.

No bastará con instrumentar medidas superficiales de "cierre de fronteras" con el propósito de contener a los migrantes, por el contrario, deberán crearse estrategias de fondo, que partan de un análisis veraz y consciente de los verdaderos costos y beneficios de recibir e integrar a los migrantes y a sus familias en la sociedad europea.

Los ideales de igualdad, respeto, tolerancia y democracia, pilares de la identidad comunitaria de la unión, deberán verse reflejados en las políticas comunes de educación y capacitación ya

que éstas serán elementos "clave" en el proceso de integración de los migrantes en las respectivas sociedades.

Estas políticas, de ser elaboradas e instrumentadas adecuadamente, permitirán una convivencia armoniosa entre los ciudadanos comunitarios y extranjeros, lo que consolidará el proceso de integración europeo en los niveles político y social.

Las estrategias de desarrollo y de intensificación y liberalización del comercio internacional llevadas a cabo por los países más industrializados, necesitan ser conceptualizadas bajo un esquema integral que tome en cuenta las precariedades y necesidades de los países menos favorecidos. De no suceder así, los problemas de estos países se agudizarán considerablemente y en el panorama más negativo, podrían desencadenarse éxodos masivos que impacten de manera negativa los niveles de bienestar de la población de los países "centro".

Como se pudo constatar a lo largo del trabajo, existen instrumentos jurídicos y organismos internacionales de gran

relevancia, que además de codificar los derechos de los migrantes, pretenden regular las relaciones entre éstos y el país receptor.

El problema con este tipo de acuerdos multilaterales radica en que al no existir -en términos generales- un órgano supranacional facultado para obligar a los países a cumplir con las obligaciones derivadas de los mismos, éstos se convierten en convenciones de carácter enunciativo que no siempre logran instrumentarse efectivamente.

Por el contrario, y comprobando la hipótesis central del trabajo, al existir dentro de la Unión Europea marcos legales con disposiciones jurídicamente vinculantes para los Estados Miembros, y al contar con órganos facultados para hacer cumplir la legislación comunitaria, se convierte en más viable la posibilidad de que se apliquen eficazmente las medidas de procuración de los derechos de los migrantes y sus familias, así como las disposiciones en materia migratoria en general.

Lo anterior sucederá si, en efecto, medidas como las de Schengen son elevadas al rango de leyes y reglamentaciones

comunitarias aplicables a los Quince, lo cual tiene amplios márgenes de probabilidad si se observa que más de la mitad de los estados de la Unión son países Schengen, además, ya existe todo un marco de propuestas de las instituciones comunitarias a fin de avanzar en la concertación de políticas en este ámbito.

Asimismo, la posibilidad de una instrumentación real de la libre circulación de personas, dependerá en gran medida, de la capacidad de los gobiernos de los Estados Miembros para delegar funciones en favor de las instituciones comunitarias a fin de lograr el diseño de estrategias y políticas conjuntas que permitan hacer frente a los desafíos que presenta el aumento cuantitativo de los flujos de migrantes hacia la Unión.

El hecho de asegurar mayores posibilidades de éxito a los esfuerzos regionales *versus* los mundiales, no quiere decir que éstos últimos estén condenados al fracaso, por el contrario, la cooperación global en la materia será un gran marco que dé pautas y directrices a los esfuerzos realizados a un nivel más reducido.

Lo anterior no implica que en ciertos casos se haga necesaria una reformulación o un replanteamiento de las facultades de algunos órganos o instituciones internacionales a fin de correlacionar adecuadamente por un lado, los requerimientos de la problemática migratoria mundial, y por otro, las funciones y atribuciones de los mismos.

Tal es el caso del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, quien anteriormente se ocupaba tanto de los casos de refugiados en estricto sentido, como de los llamados "casos semejantes al refugio". Sin embargo, amen del drástico aumento en los flujos migratorios internacionales, se ha visto en la necesidad de limitarse exclusivamente a socorrer a aquellas personas con calidad de refugio *strictu sensu*, según la definición de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

La propuesta que se hace es relativa a la modificación de la definición misma del refugiado a fin de adaptarla a las condiciones y necesidades actuales. En estos términos, habría que incluir lo siguiente:

a) personas que han dejado su lugar de origen o que no desean o no pueden regresar a él debido al peligro que corre su vida, su seguridad, su libertad en función de *actos de violencia generalizada, agresiones externas, conflictos internos, violaciones masivas a los derechos humanos y otras circunstancias que distorsionen seriamente el orden público.*

b) personas que han dejado su lugar de origen o que no desean o no pueden regresar a él debido al *temor fundado a la tortura o a tratos crueles, inhumanos o degradantes.*

Ello permitiría darle un margen más amplio a las atribuciones del ACNUR, lo cual evidentemente, representa un aumento en los recursos del Organismo, pero que bien vale la pena en función de dos aspectos.

Por un lado, lograr una procuración global más efectiva de los derechos elementales de las poblaciones migrantes, así como el alivio de situaciones de emergencia de las mismas. Y por otro, sería un esfuerzo por mantener la paz y la seguridad internacionales.

En el ámbito europeo, por su parte, existen dos estrategias posibles a fin de contar con un órgano encargado de encauzar positivamente el impacto de los flujos migratorios, proporcionando ayuda en situaciones de emergencia y creando e instrumentando programas de inserción de los migrantes en las sociedades receptoras.

La primera opción sería crear un órgano comunitario semejante al ACNUR, que a diferencia de éste, contara con márgenes de acción ampliados derivados de una facultad para obligar a los Estados Miembros a cumplir con sus disposiciones.

La otra sería el partir de un organismo ya creado y atribuirle facultades específicas en el ámbito de atención a los migrantes y a sus familias. En este sentido, la entidad más adecuada sería la Comisión Europea para la Ayuda Humanitaria (ECHO), quien cuenta con funciones relacionadas con las víctimas de catástrofes naturales, estando entre ellas, algunos casos de refugiados.

De los esfuerzos comunes que se realicen a fin de hacer frente a los desafíos que presenta la migración externa, así como de la

efectividad de los mismos, dependerá en gran medida, el éxito de la consolidación del proceso de integración regional mas avanzado en la historia del mundo: la Unión Europea.

Así, el concepto de cooperación dentro de las relaciones internacionales tendrá una nueva dimensión: el ser capaz de conducir a marcos no sólo de integración, sino de unión de países, dando paso a la conformación de un nuevo actor del escenario internacional, multidimensional y polifacético, pero a la vez compacto: la unión internacional.

HEMEROGRAFIA

Cohen, Roberta, "Los Refugiados tienen derechos", Revista Refugiados, no. 65, ACNUR, julio-agosto de 1990.

Chanona, Alejandro, "Una revisión crítica sobre las teorías de la integración internacional y regional", en Revista Relaciones Internacionales, no. 51, vol. XIII, México, D.F., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, mayo-agosto de 1991.

Comisión de la Unión Europea, Vademecum sobre la Unión Europea, Bruselas, Comisión Europea, 1994.

Comisión de las Comunidades Europeas y Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea, Informe sobre la Ayuda Humanitaria, Comisión de las Comunidades Europeas y Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea, Bruselas, 1993.

Comisión de las Comunidades Europeas, Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1992.

Comisión de las Comunidades Europeas, COM(94)23final, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1994.

Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Intensificación de la Lucha contra la Exclusión Social y Promoción de la Integración, COM(92)542/3, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1992.

Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las políticas de Inmigración y Derecho de Asilo, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 23 de febrero de 1994.

Comisión de las Comunidades Europeas, Consejo de Ministros del Interior del 7 de junio de 1993, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1993.

Comisión de las Comunidades Europeas, Del mercado único a la Unión Europea, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1994.

Comisión de las Comunidades Europeas, Decisión de la Comisión del 8 de julio de 1985. 85/381/CEE, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1985.

Comisión de las Comunidades Europeas, Decisión de la Comisión sobre las Políticas Migratorias respecto a Terceros Estados S.9/85, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1985.

Comisión de las Comunidades Europeas, Declaración de Viena de octubre de 1993, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1993.

Comisión de las Comunidades Europeas, Del mercado único a la Unión Europea, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1994.

Comisión de las Comunidades Europeas, Dirección General de Empleo, Relaciones Internacionales y Asuntos Sociales, Medios Jurídicos para Combatir el Racismo y la

Xenofobia, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, diciembre de 1992.

Comisión de las Comunidades Europeas, Directiva del Consejo del 25 de julio de 1977, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1977.

Comisión de las Comunidades Europeas, DOC. C34 del 14. 2. 1976, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1976.

Comisión de las Comunidades Europeas, DOC C103 del 27.4.1977, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1977.

Comisión de las Comunidades Europeas, DOC C199 del 6.8.1977, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1977.

Comisión de las Comunidades Europeas, DOC C184 del 11.7.1983, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1983.

Comisión de las Comunidades Europeas, DOC C186 del 26.7.1985, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1985.

Comisión de las Comunidades Europeas, DOC.C158 del 25.6.1986, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1986.

Comisión de las Comunidades Europeas, DOC C36 del 17.7.1986, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1986.

Comisión de las Comunidades Europeas, Hacia una Dimensión Social, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1994.

Comisión de las Comunidades Europeas, Informe sobre la Educación de los Hijos de Migrantes en la Unión Europea,

COM(94)80FINAL, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1994.

Comisión de las Comunidades Europeas, La Unión Europea, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1994.

Comisión de las Comunidades Europeas, Documento Medios jurídicos para combatir el racismo y la xenofobia, Dirección General de Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales de la CEE, diciembre de 1992.

Comisión de las Comunidades Europeas, Paso Adelante a la Libre Circulación: Schengen en 1995, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1995.

Comisión de las Comunidades Europeas, Preguntas y Respuestas sobre la Unión Europea, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1994.

Comisión de las Comunidades Europeas, SEC(92)955, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1992.

Commission Des Libertés Publiques et des Affaires Intérieures du Parlement Européenne, Project de Proposition des Résolution sur le racisme et la xénophobie, Bruselas, 10 de noviembre de 1993.

Communauté Européenne, Organigramme de la Commission Européenne, Luxemburgo, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1994.

Consejo de Europa, Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, Estrasburgo, Consejo de Europa, 1986.

Consejo de la Unión Europea, Secretaría General: Reunión No. 1710 del Consejo de Justicia y Asuntos Interiores, de 29 y 30 de noviembre de 1993, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1993.

Council of Europe: ABC, Estrasburgo, Consejo de Europa, 1980.

Crisp, Jeff, "Europa: acercamiento regional para caminar juntos", Refugiados, no. 47, ACNUR, diciembre de 1988.

Crisp, Jeff, "Derechos Humanos y Refugiados", Refugiados, no. 47, ACNUR, diciembre de 1988.

Departamento oficial de estadísticas de la Unión Europea, Eurostatistics, Luxemburgo-Bruselas, EUROSTAT, 1993.

Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea, La Ayuda Humanitaria de la Unión Europea, Bruselas, ECHO, 1993.

El Consejo de Europa, El Consejo de Europa a Grandes Rasgos, Estrasburgo, Consejo de Europa, 1990.

European Commission Spokesman Service, Commission adopts a Communication on Immigration and Asylum, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 23 de febrero de 1994.

European Commission, Freedom of Movement, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1994.

Gallagher, Dennis, "Durable Solutions in a New Political Era", en Journal of International Affairs, vol. 47, no. 2, The Trustees of Columbia University of the City of N.Y., winter 1994.

Gerence Internationale Du Information Pour la Presse, Europea Documents: Text in Full of the Treaty on European Union, Maastricht, GIDIPP, 1993.

Helton, Arthur C., "Displacement and Human Rights: current dilemmas in Refugee Protection, Journal of International Affairs, vol 47, no. 2, The Trustees of Columbia University of N.Y., winter 1994.

Keeley, Charles B. and Sharon Stanton Russel, "Responses of Industrial Countries to Asylum-Seekers", Journal of International Affairs, vol 47, no. 2, The Trustees of Columbia University of N.Y., winter 1994.

Kennedy, Paul, "Auge y Caída del Tercer Mundo", Etcétera, México, D.F., 1994.

Kjaerum, Morten, "La Casa Europea", Refugiados, no. 65, ACNUR, julio-agosto, 1990.

Leal, Alejandra, e Ivonne Martínez, "Europa: vuelta al nacional-socialismo", Etcétera, no. 31, México, D.F., 2 de septiembre de 1993.

Loescher, Gil, "The International Refugee Regime: Stretched to the Limit?", en Journal of International Affairs, vol. 47, no. 2, The Trustees of Columbia University in the City of N.Y., winter, 1994.

Magris, Claudio, "La Humildad Europea", Letra Internacional, en Etcétera, no. 31, 2 de septiembre de 1993.

Martin, Phillip I., "Comparative Migration Policies", International Migration Review, vol. xxviii, no. 1, N.Y., Center for Migration Studies of N.Y. Inc., N.Y., 1994.

Mascelet, Jean-Claude, "Les Politiques D'Immigration Dans la Communauté, Revue politique et parlementaire, no. 947, mayo-junio de 1990.

Masprone, Alberto, "El Comité Económico y Social y la Integración Europea", en La Otra Asamblea Europea: El Comité Económico y Social, Bruselas, 1990.

OECD, OECD Economic Outlook, París, OECD, 1988.

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Documento sobre la Escolarización de los Niños Migrantes, COM(94)80FINAL, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1994.

Organización de las Naciones Unidas, Actividades de las Naciones Unidas en Materia de Derechos Humanos, N.Y., ONU, 1987.

Organización de las Naciones Unidas, Carta de las Naciones Unidas, N.Y., ONU, 1980.

Organización de las Naciones Unidas, Derechos Civiles y Políticos, Nueva York, ONU, 1966.

Organización de las Naciones Unidas, Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, Nueva York, ONU, 1966.

Organización de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, Nueva York, ONU, 1948.

Organización de las Naciones Unidas, Resolución Aprobada por la Asamblea General sobre la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Nueva York, ONU, 1991.

Rodgers, Malcolm, "Huéspedes no invitados", Refugiados, no. 51, ACNUR, abril de 1989.

Roulet-Billard, Annick, "Entrevista a Peter Leuprecht, Director de Derechos Humanos del Consejo de Europa", Refugiados, no. 56, ACNUR, septiembre de 1989.

Scott D. Berrie, Gerard E. Trimarco y Sonali Weerackody, "Entrevista a Sadako Ogata, en Journal of International Affairs, vol. 47, no. 2, The Trustees of Columbia University in the City of N.Y., Winter 1994,

Shengen Information System, The Shengen Agreements, Maastricht, SIS, 1994.

Slumstrup, Finn, "Sí a una Comunidad llena de colorido", Refugiados, no. 46, ACNUR, noviembre de 1988.

UNESCO-ONU, Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, N.Y., ONU, 1986.

U.S. Committee for Refugees, Informe al 16 de marzo de 1995, Washington, USCR, 1995.

Varela, Hilda, "El fin del milenio: reflexiones en torno a la guerra económica" Revista Relaciones Internacionales, no. 52, México, D.F. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1991.

Villanueva Lara, Raúl, "Refugiados y ciudadanos en la Comunidad Europea, Revista Mexicana de Política Exterior, no. 42, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-SRE, primavera de 1994.

Zylberstein, Jean-Claude, Traité de Maastricht Mode D'Emploi,
Paris, Francia, 1993.

BIBLIOGRAFIA

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), The state of world's refugees, Ginebra, ACNUR, 1994.

Balassa, Bela J.D., Teoría de la integración económica, México, D.F., Uthea, 1980.

Burstein, Daniel, Euroquake: Europe's Explosive Economic Challenge Will Change the World, N.Y., N.Y., Simon and Schuster, 1991.

Clark, Gordon L., Interregional Migration, National Policy and Social Justice, Totowa, New Jersey, Rowman and Allanheld, 1993.

De Lary, Henri, "Controlling Migration Flows: The Legal Bases and Methods of Control of Migration in the European Community", en Migration and Development: New Partnerships for Co-operation, OECD, París, 1994.

Fitzpatrick, Joan, Human Rights in Crisis, The American Press, N.Y., N.Y., 1994.

Gómez Robledo Antonio, El Ius Cogens Internacional, México, D.F., UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

Kennedy, Paul, Preparing for the twenty-first century, N.Y., Random House Inc., 1993.

OECD, List of Bodies of the OECD, OECD, París, 1993.

OECD, Trends in International Migration, OECD, París, 1992.

OECD, Trends in International Migration, OECD, París, 1993.

Oficina del ACNUR, Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra-México, 1989.

Pérez Nieto Castro, Leonel, Derecho Internacional Privado, Harla, México, D. F., 1990.

Piñón Antillón, Rosa María, (compiladora), De la Comunidad a la Unión Europea (Del Acta Unica a Maastricht), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México, D.F., 1994.

Seara Vázquez, Modesto, Derecho Internacional Público, México, D.F., Porrúa, 1991.

Secretaría de Relaciones Exteriores, Convenciones sobre Derechos Humanos, SRE-Acervo Histórico-Diplomático, México, D.F., 1981.

Spiegel, Steven L. and David Pervin (recopiladores), At Issue: Politics in the World Arena, N. Y., St. Martin's Press, 1994.