

**Pontificia Universidad Católica del Perú**

**Facultad de Derecho**



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno**

**TITULO: UNA MIRADA A LA POLÍTICA MIGRATORIA Y EL BUEN GOBIERNO**

**Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho  
Público y Buen Gobierno**

Autor: Giuliana Isabel Moreno Horna

Asesor: Renata Bregaglio

Código de alumno: 20084742

2017

## RESUMEN

En las últimas décadas se han dado movimientos migratorios que imparte un desafío importante lo que implica adoptar medidas en base a criterios de justicia y eficiencia para la obtención de importantes beneficios.

Este fenómeno complejo y cambiante de migraciones hace que grandes grupos de personas se trasladen de un país a otro, en busca de mejores oportunidades y atraídos por una continua demanda de trabajo en países más desarrollados, lo cual es parte integrante del mundo de hoy y por lo tanto, el punto central es gestionarlo eficazmente.

Los movimientos migratorios generalmente despiertan temores y en muchos países se han desarrollado posturas anti-migrantes, discriminatorias y llevadas por profundos problemas de seguridad. Pese a ello, cada vez son más quienes reconocen que deben darse políticas de integración basadas en principios de eficiencia y participación del buen gobierno, para contribuir a una gestión eficiente con resultados positivos.

En el presente artículo nos vamos a centrar en el análisis de las políticas migratorias y su aplicación en el caso europeo. La sección I, se refiere a la migración en el caso europeo y derechos humanos, en relación con el desarrollo y a la seguridad pública. La sección II, examina la política migratoria actual en Europa. Finalmente, la sección III, se refiere a los principios de eficiencia y participación del buen gobierno en la política migratoria.

### 1. Identificación del problema

Entre los principales factores que fomentan la movilidad internacional de las personas se encuentran las desigualdades económicas entre países y regiones, la globalización, los conflictos políticos e inestabilidad socio-económica. (SELZNICK 1957:16). En este sentido, el objetivo de los países es mantener el bienestar y la seguridad interna a través del control de las fronteras, sin prestar atención a las consecuencias de los procesos migratorios en el desarrollo de los países de origen, que afectan de manera profunda a todos los estados.

Uno de los graves problemas es la exclusión de la migración, lo cual lleva a un riesgo que, al no contar con una política de integración adecuada, esta puede ser percibida

como una amenaza. Este tipo de percepción puede generar un clima de temor, discriminación, y violencia contra los migrantes. Asimismo, se debe tener en cuenta que el control de las fronteras a cualquier precio está suponiendo la falta de criterios de transparencia, legalidad y humanidad, así como de las violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes.

De acuerdo al Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010 se estima que si la migración sigue aumentando al mismo ritmo que en los últimos 20 años, el número de migrantes internacionales en todo el mundo podría alcanzar la cifra de 405 millones en 2050. Por otro lado, se debe tener en cuenta que las solicitudes de asilo provenientes del medio oriente han ido aumentando producto de la guerra civil vivida en esos países. De acuerdo a los datos revelados por la Comisión Europea y del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), hasta el momento, la Unión Europea ha recibido a 281.446 solicitudes de asilo de sirios que escapan de la guerra.

Por ello, es necesario realizar un análisis del fenómeno de las migraciones europeas y las medidas que se han venido aplicando a lo largo de estos últimos años, para poder plantear políticas eficientes, ligadas a la integración de los países.

### **Migración europea y derechos humanos**

Casi la mitad de todos los migrantes internacionales son mujeres y niñas, que emigran cada vez más de forma autónoma y son la principal fuente de ingresos. La Oficina Internacional del Trabajo (OIT) estima que el número de migrantes económicamente activos asciende a 105,4 millones de personas, que, junto con los familiares que los acompañan, representan alrededor del 90% del número total de los migrantes internacionales.

A menudo se considera que los migrantes son meros no nacionales presentes en el territorio de un país de acogida. Sin embargo, esto no tiene en cuenta la migración de retorno, la migración interna y los desplazamientos internos. La migración es un fenómeno variado y complejo.

Hay varios factores económicos y sociales relacionados con la migración, entre éstos, aspectos relativos al comportamiento de los migrantes y a influencias asociadas a la migración, que pueden persistir mucho después de haber adquirido la nacionalidad o

un permiso de residencia permanente. Es por esa razón que la migración se percibe de manera negativa, al encontrarse en un estado de ilegalidad, en el que las personas buscan nuevas oportunidades laborales y de vida, que muchas veces escapan de la guerra, y que por motivos económicos se encuentran fuera del sistema.

Sin embargo, la exclusión de los emigrantes mediante distintos métodos europeos que se han venido dando no son la solución al gran problema existente de la migración. Las políticas de migración deben estar relacionadas con el desarrollo de los países tanto del país de origen como el país receptor. Y uno de los puntos de partida para abordar este problema es transformar el fenómeno de la migración ilegal en uno legal, con la cooperación de los países europeos para que puedan implementar políticas de integración, considerando sus políticas migratorias desde el ángulo del desarrollo, protegiendo los derechos humanos, ya que ello incrementa las oportunidades de alcanzar los objetivos con mayor eficacia.

Estudiar la relación Migración y Desarrollo desde en el marco de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo no sólo implica analizar las relaciones de complementariedad, coordinación o subordinación que se pudieran establecer entre las distintas políticas, sino que supone, además, incorporar intereses y necesidades de los países en desarrollo que apuntan a los mismos objetivos de desarrollo. (FRIDE 2009:14)

Por tanto, existe una obligación de dar un giro a la hora abordar el fenómeno de la migración, estableciendo un marco jurídico homogéneo en los países europeos que permita el ingreso de los inmigrantes, mediante la cooperación y la implementación de medidas de seguridad que respetan la diversidad cultural y que fomenten la integración de los países. Los Estados deben adoptar medidas positivas para garantizar el disfrute de los derechos humanos, sin menguar los derechos de los inmigrantes. La nacionalidad no debe utilizarse como motivo de discriminación de los derechos que amparan a los inmigrantes.

## **2.1. Migración y desarrollo**

A comienzos del siglo XX, la visión sobre los inmigrantes en los principales lugares de destino comenzó a sufrir una lenta y profunda transformación. De ser mayoritariamente

bienvenidos pasaron a ser blanco de críticas, recelos y desconfianzas entre los grupos nativos. Las presiones realizadas por grupos de interés, como empresarios, sindicatos y agricultores, han tenido acogida en los gobiernos y Estados que, haciéndose eco de discursos nacionalistas, han aprobado e implementado políticas y leyes cada vez más restrictivas. (CEPAL 2006: 22).

Entre las políticas restrictivas que se han ido implementado cada vez con mayor severidad han sido las del control de las fronteras, y la influencia en los países de origen para que no permitan el traslado de sus ciudadanos. Los estados europeos han dedicado sus esfuerzos a consensuar y unificar las medidas de control, y en cambio se han olvidado de impulsar políticas de integración, así como políticas reales de desarrollo, como los principios de eficacia de la ayuda, coordinación con los Estados miembros, y coherencia de las políticas europeas con los objetivos del desarrollo, que la Unión Europea y sus Estados miembros se han comprometido a aplicar dentro de su política de desarrollo.

Lo que resulta paradójico es que, a inicios del siglo XXI, los inmigrantes siguen siendo una pieza clave en el desarrollo de las sociedades modernas, incluso estratégica si se considera lo planteado por las Naciones Unidas en cuanto al contexto de envejecimiento de la población. Si bien el informe concluye que la migración es fundamental para poder asegurar la sobrevivencia de los países europeos, el rechazo a los inmigrantes y a sus descendientes, y el incremento en los niveles de violencia respecto de las minorías étnicas, plantean un escenario complejo de convivencia e integración. (DESA, 2004).

La regulación de la migración internacional es uno de los temas centrales surgidos de los movimientos masivos de la población actual. La posición de los inmigrantes con frecuencia está marcada por una condición específica: la del extranjero o no ciudadano. Por ello, se ha venido legislando respecto a este tema para poder establecer los parámetros con los que se debe hacer frente a este fenómeno.

Una de estas normas fue la Directiva 2008/115/CE, aprobada el 18 de junio de 2008, por el parlamento europeo, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación

irregular. La aprobación de la Directiva, fue saludada por sus promotores como un verdadero primer paso hacia una política común en tema de inmigración de la UE. En efecto, esta fue la primera vez que el Parlamento Europeo siguió el procedimiento de codecisión en materia de inmigración. (BAZZACO, 2008:3)

La Directiva busca armonizar la normativa europea sobre detención y expulsión de personas extranjeras, la cual consta de un conjunto de normas que los Estados miembros deberán incluir en sus ordenamientos jurídicos. La directiva afecta a las personas inmigrantes procedentes de países que no pertenezcan a la Unión Europea, y que no cumplan, o hayan dejado de cumplir, con las condiciones de regularidad de estancia o residencia. En general, de todas las medidas contenidas en la misma, la que ha sorprendido más de manera negativa es aquella que tiene que ver con la posibilidad de detención hasta los 6 meses de las personas a cargo de las cuales un Estado miembro haya emitido una orden de expulsión. Se debe recordar, que la expulsión de un país de la Unión Europea supone la prohibición de la entrada en toda la Unión durante 5 años.

Como podemos ver, la medida si bien refleja una unificación en la política migratoria, esta dista de capacidad para elaborar una política migratoria coherente y multidimensional. Los Gobiernos priorizan políticas que tengan la finalidad de detener el flujo de inmigrantes fuera cual fuera el precio que tengan que pagar, y así lograr que estos no puedan ingresar a los países europeos. Al permanecer detenidos por 6 meses teniendo la opción de ser ampliado hasta 18 meses, es una política que busca desincentivar la inmigración utilizando prácticas inhumanas.

Los gobiernos que rechazan la idea de establecimiento permanente se oponen también al pluralismo, que ven como una amenaza a la unidad e identidad nacionales. En la mayoría de los casos, la migración internacional incrementa la diversidad dentro de una sociedad. Esto presenta una cantidad de problemas para el Estado. El más obvio tiene que ver con la política social: puede ser que los servicios sociales y la educación tengan que planearse y prestarse en formas nuevas que correspondan a diferentes situaciones de vida y prácticas culturales. (CASTLES y MILLER, 2004:).

Es necesario entender que el desarrollo de las culturas, identidades, y formación de comunidades, como un solo proceso, lo cual depende de la interacción con el Estado, las instituciones y grupos en el país de inmigración al igual que con la sociedad del

país de origen. El moderno Estado-nación, en contraste, implica un estrecho vínculo entre la pertenencia cultural y la identidad política (CASTLES Y DAVIDSON, 2000: 336).

Por lo tanto, es importante establecer derechos y obligaciones de los ciudadanos, ya que son ellos los que llevarán a que el Estado pueda funcionar de manera correcta. Tener tal calidad de ciudadanos es el vínculo esencial entre el Estado y la nación, lo cual es de vital importancia para los recién llegados a un país y para el mantenimiento de la democracia. Esa supervivencia de la democracia depende de encontrar nuevas formas de inclusión de personas con identidades múltiples y asegurar la participación ciudadana en distintos ámbitos públicos y privados.

Por otro lado, en el 2007, en un Informe de la Comisión sobre la coherencia de las políticas para el desarrollo se ilustran los progresos ya realizados y los aún pendientes en materia de coherencia entre políticas europeas, mecanismos organizativos en la Unión y objetivos de desarrollo de Europa. El informe destaca que, en general, los Estados miembros consideran que los progresos en materia de coherencia fueron más importantes en la Unión que a nivel de Estado miembro, y que los conflictos de intereses entre los Estados miembros y entre los países en desarrollo constituyen los principales obstáculos para la coherencia de las políticas para el desarrollo (COMISIÓN EUROPEA: 2007)

## **2.2. Migración y seguridad pública**

Entre los aspectos distintivos de la escena internacional se encuentra el renovado interés por la seguridad nacional y humana, cuya consideración se entrelaza con la migración. A raíz del incremento de distintos movimientos con altos grados de peligrosidad, se han ido estableciendo políticas y normativas de control y supervisión de quienes ingresan a un territorio. (HERRERA-LASSO, Y ARTOLA, 2012: 18)

Las políticas sobre migración tienen como objetivo facilitar la entrada de los extranjeros cuya presencia es deseada e identificar y disuadir la entrada de extranjeros no deseados, particularmente aquellos que representen riesgos para la seguridad. Es decir transformar la ilegalidad para que los migrantes puedan vivir dentro del sistema y sentirse identificados con el país receptor. Con el aumento en el terrorismo internacional, muchos responsables de formular políticas, así como el público en

general, se han cuestionado si las políticas y prácticas actuales son capaces de satisfacer estos dos desafíos.

Los avances en la tecnología permiten desarrollar sistemas de control y supervisión migratorios más eficientes a través de la expedición de documentos de viaje cada vez más seguros, bases de datos de ciudadanos nacionales y extranjeros de gran capacidad, fácil y rápido acceso, y sistemas de registro de entradas y salidas internacionales cada vez más sofisticados. El avance en estos campos en esta última década ha sido extraordinario, lo cual ha llevado a que el control sea más eficiente. Sin embargo, se debe tener en cuenta que estas medidas tecnológicas de control deben de ser aplicadas dentro de un sistema jurídico eficiente, que ataque el problema central de la exclusión de los inmigrantes, y que no tenga solo por finalidad impedir el ingreso de estas personas a Europa.

Para analizar los vínculos entre seguridad y migración es esencial distinguir entre los distintos ámbitos de la seguridad. La migración es comúnmente asociada a problemas y riesgos de seguridad. Sin embargo, no existe ninguna evidencia de que la migración en general represente o hayan representado un riesgo per se o una amenaza para la seguridad nacional de los Estados.

Los delitos asociados con la migración, como la falsificación de documentos, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas constituyen amenazas claras a la seguridad pública de los países involucrados. La noción de que el migrante irregular se involucra fácilmente en actividades ilícitas, en las que se incluyen el tráfico de drogas y armas, o en circuitos de violencia, no tiene soporte empírico, aunque es cierto que la vulnerabilidad asociada a su condición irregular los hace más fácilmente víctimas del engaño, la presión y la coerción. (HERRERA-LASSO, Y ARTOLA, 2012).

Sin embargo, es necesario recordar que las políticas restrictivas promueven la migración irregular y, por ende, facilitan el desarrollo del negocio criminal de las redes de traficantes y tratantes, que en muchas ocasiones generan grandes inseguridades a la sociedad respecto a la estabilidad de país.

En definitiva, se ha gestado la imagen de una asociación entre inmigración y terrorismo, que ha ido acompañada de la introducción del eje de seguridad en todas las políticas y medidas relacionadas con asuntos migratorios. Esta asociación se deriva del

hecho de que varios actos de terrorismo cometidos en los últimos años han sido creados por inmigrantes.

En los últimos años los estados han generado distintos mecanismos jurídicos para ampliar facultades en temas de seguridad respecto al fenómeno de las migraciones, creando una idea equivocada del real significado de los movimientos migratorios. El vínculo entre refugiados, inmigrantes indocumentados y terroristas contribuyó a consolidar el endurecimiento de las medidas adoptadas. Existen diversos gobiernos que están introduciendo nuevos límites para los inmigrantes que no necesariamente se basan en criterios coherentes. Justamente, una de las principales críticas a este nuevo enfoque de seguridad es que el mayor control no garantiza por sí solo la solución al problema de las migraciones.

Cómo consecuencia, el único elemento “común” que pudo emerger entre las contradicciones de la política migratoria europea, fue el proceso de externalización de las fronteras comunitarias que la UE ha ido implementado en los últimos años – y en particular en el ámbito Mediterráneo – con la política de desplazamiento de sus fronteras hacia el Sur, delegando el control fronterizo a países exteriores de los que proviene una parte de la inmigración, como Marruecos, Argelia, Libia, Mauritania, Túnez o Senegal. (CERRONE 2010: 349)

Es decir, se ha pasado a una etapa de blindaje de las fronteras exteriores para impedir entrar a las personas inmigrantes, a una nueva etapa cuyo objetivo es todavía más cuestionable jurídicamente, y más condenable éticamente, impedir salir a las personas de sus propios países. Esta medida ha sido criticada debido a que si bien se debe tener en cuenta la seguridad nacional y tomar las medidas necesarias mediante mecanismo jurídicos para proteger los países, existen potencias mundiales que ejercen gran poder en distintos países subdesarrollados, debido a su poder económico, y se han venido aprovechado de su posición internacional para conseguir mediante cualquier costo su único objetivo que es impedir el ingreso de los inmigrantes.

Los mecanismos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas de 1951, y la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados, han estipulado distintos artículos que hacen referencia a las limitaciones del ingreso de los inmigrantes por motivos de

seguridad. El artículo 33 (2) referente a la Condición de Refugiados estipula que el derecho a la ausencia de expulsión no se aplica a cualquier refugiado “de quien existen motivos razonables para considerarlo como un peligro para la seguridad del país en donde se encuentra, o que, habiendo sido condenado por una sentencia final de un crimen particularmente grave, constituye un peligro para la comunidad de es país”.

Además, el artículo 1 (F) de la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados excluye de la definición de “refugiado” a cualquier persona sobre la cual existen razones serias para considerar que (a) ha cometido un crimen de guerra, un crimen contra la humanidad, o genocidio, (b) ha cometido un crimen grave, no político fuera del país de destino, o (c) ha sido “culpable de actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”.

Sin embargo, la cláusula de exclusión no se diseñó para proporcionar seguridad a los Estados sino más bien para negar la ayuda a personas que no la merecen y puede ofrecer solamente protección imperfecta ya que sólo se aplica a personas que ya han cometido los actos prohibidos.

### **3. Los migrantes y el derecho a la salud**

Los migrantes además de enfrentar un sistema limitado, que solo busca impedir el ingreso de estos, implementando medidas de control restringidas, enfrentan múltiples y crecientes problemas para acceder a los servicios públicos, particularmente de salud, en las sociedades receptoras. Los Estados se encuentran en la obligación de brindar las medidas humanitarias a las personas que llegan de distintos países y que no tienen antecedentes de delitos cometidos. Al encontrarse en una situación de vulnerabilidad el Estado receptor se encuentra en la obligación de tomar las medidas necesarias para que estas personas puedan ser tratadas respetando sus derechos.

A pesar de la atención prestada por los gobiernos, es necesario el diseño e implementación de mejores políticas públicas que tomen en cuenta su complejidad, su carácter estructural y la multiplicidad de impactos. Como muestra de las múltiples consecuencias que genera la migración, podemos mencionar a los individuos que, en condiciones inhumanas, en su intento por llegar a Europa, perdieron la vida en el

Mediterráneo o los más de 70 cadáveres sirios encontrados en la frontera austro-húngara (ONU, 2015).

Las personas se desplazan para encontrar nuevos espacios que les provean de fuentes de trabajo, ingreso y satisfactores para la supervivencia, y esto sitúa a quienes migran en relaciones de competencia y desigualdad social frente a la sociedad receptora, dando lugar a representaciones que afianzan relaciones de micropoder entre migrantes y nacionales, las cuales son marcadas, muchas veces, por el rechazo, la discriminación, el racismo y la exclusión (FLORES: 2005).

Los movimientos que realizan los migrantes, los hacen más vulnerables a riesgos sanitarios y los exponen a peligros relacionados con los propios desplazamientos, la inserción en nuevos entornos y la reinserción en ambientes anteriores. La pobreza, la marginación y la dificultad para el acceso a los servicios sociales y sanitarios, son algunos de los problemas que enfrentan.

Es común considerar a la ciudadanía como un conjunto de normas que regulan la pertenencia y la titularidad de derechos en una determinada sociedad, pero no se puede hacer a un lado que la ciudadanía es resultado de la acción humana y que, por lo tanto, se encuentra en constante cambio (HERNANDEZ, 2010: 12).

Es importante tener en cuenta que la migración internacional, es decir, la entrada y la salida de un territorio soberano, guarda una estrecha relación con los conceptos jurídicos y sociológicos de nacionalidad y de soberanía. Sin embargo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), órgano de las Naciones Unidas que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR), ha señalado que la nacionalidad no debe utilizarse como motivo de discriminación con relación a la atención sanitaria y otros derechos amparados en el Pacto.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación General N° 20 sobre la no discriminación y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párr. 30

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dispone claramente que el derecho a la salud obliga a los gobiernos a asegurar que “los establecimientos, bienes y servicios de salud sean accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos”

### **3.1. El derecho a la salud**

El derecho humano a la salud que, como objeto de protección y de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS: 2006), es “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”. Aunque varios tratados de derechos humanos se refieren al derecho a la salud, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece la articulación más completa al reconocer “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”

Es por ello, que al ser el derecho a la salud un derecho humano, debe ser proveído por el Estado, y brindar las condiciones de salubridad necesarias para que las personas puedan acudir a este servicio. Los inmigrantes deben tener asegurado este derecho al llegar al país receptor y poder desarrollarse de manera igualitaria a los ciudadanos en cuanto se refiere a los servicios de salud. El disfrute pleno de muchos derechos humanos depende del ejercicio del derecho a la salud. Del mismo modo, el ejercicio pleno del derecho a la salud no puede llevarse a cabo sin el respeto y el cumplimiento de otros derechos, como el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho al trabajo y la libertad de expresión.

El derecho a la salud contiene tanto libertades como derechos. Las libertades engloban, por ejemplo, el derecho a no someterse a un tratamiento médico, experimento médico o la prueba del VIH sin consentimiento y sin estar informado. El derecho a no ser torturado o sometido a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Por otro lado, los derechos se derivan de la obligación del Estado de proporcionar servicios de salud adecuados necesarios para lograr el más alto nivel de salud posible. Estos engloban el derecho a un sistema de protección en igualdad de condiciones para todas las personas, y el acceso a la información y educación acerca de la salud, los medicamentos esenciales y los servicios de salud sexual y reproductiva. (OMS: 2008)

La no discriminación garantiza la accesibilidad de hecho y de derecho a los establecimientos, bienes y servicios de salud a todos los sectores de la población, incluidos los grupos más vulnerables y marginados, sin discriminación de ningún tipo. Algunas personas, como por ejemplo las mujeres migrantes en situación irregular, pueden encontrarse en una situación sumamente vulnerable si sufren discriminación por múltiples motivos. Estas formas múltiples de discriminación pueden complicar y agravar la desigualdad de trato que reciben los migrantes al acceder a los servicios de salud o al buscar información específica relacionada con la salud.

La situación jurídica de los padres migrantes puede afectar al acceso a la atención de salud de los niños migrantes. Por tanto, cuando los padres migrantes se ven privados de la atención de salud, es muy probable que sus hijos también se vean privados de esa atención. Incluso los niños migrantes que son nacionales del país de acogida todavía pueden enfrentarse a obstáculos para acceder a los servicios de salud, sobre todo si sus padres son migrantes en situación irregular y, por tanto, son reacios a solicitar atención médica por temor a que se descubra su situación de inmigrante. (ROUSSEU 2010: 329)

De acuerdo con el doctor Jonathan Clarke: “Dinamarca, Suiza, Países Bajos y Alemania privan a los migrantes de sus activos antes de que puedan acceder a las ayudas del Estado, mientras que el gobierno español restringió los derechos a la asistencia sanitaria a los inmigrantes irregulares en 2012”. España, por su parte, hizo modificaciones a la legislación en materia de salud en el año 2015 para brindar atención médica a los inmigrantes y no sólo en casos de urgencias como estaba planteada la norma desde 2012. (EL PAÍS: 2015)

Asimismo, los niños afectados por la migración pasan inadvertidos en las políticas y sistemas de protección y promoción de los derechos de los niños. En muchos países de origen, tránsito y destino, las políticas y los programas sociales no tienen en cuenta las condiciones y necesidades de los niños migrantes. La omisión es particularmente evidente en el caso de los niños en situación irregular, ya que los planes de acción y estrategias nacionales en materia de exclusión social, pobreza infantil, abandono escolar y desigualdades sanitarias no consideran a los niños migrantes en situación irregular como grupo destinatario. (CRC 2012: 21)

Como podemos observar, estas prácticas en materia de salud deben ser modificadas para poder emplear mecanismos de inclusión en el acceso a los servicios de salud. La situación migratoria de una persona, es decir, si está documentada o indocumentada, no debe ser un factor determinante para su inclusión en los programas de protección social de los Estados, a fin de hacer frente a la pobreza y la exclusión. Es importante reconocer que los trabajadores migrantes constituyen una parte valiosa de la fuerza laboral y la economía de un país y, por tanto, pueden contribuir al sistema de seguridad social mediante el pago de impuestos. Asimismo, deberían existir acuerdos u otros instrumentos internacionales para coordinar o armonizar los planes de seguridad social contributivos para los trabajadores migrantes.

Las circunstancias que rodean al proceso migratorio pueden aumentar la vulnerabilidad de los migrantes a la enfermedad. Los factores de riesgo pueden estar relacionados con las circunstancias presentes antes de la partida, durante el desplazamiento, en el país de destino, y durante el retorno al lugar de origen del migrante. Las condiciones y forma de viaje (peligrosas, falta de condiciones básicas de salud), en especial en los flujos de migración irregular; la duración del viaje; episodios traumáticos, malos tratos, violencia; y movimientos en solitario o en masa. (GUSHULAK 2008:12)

Los migrantes procedentes de zonas pobres, los que se han desplazado a causa de un conflicto o una catástrofe natural, los grupos vulnerables como las personas con enfermedades, los niños migrantes no acompañados, las personas mayores, los jóvenes y las familias, y quienes cuentan con poca formación, o con competencias ocupacionales escasas se enfrentan a un mayor riesgo de resultados sanitarios adversos. Las desigualdades a que se enfrentan los migrantes en materia de salud y acceso a una atención sanitaria de calidad deben ser combatidos en los sistemas de salud, ya que este es uno de los derechos esenciales del ser humano, y junto con los derechos antes mencionados deben ser incluidos en las políticas de los Estados receptores.

#### **4. Política migratoria y buen gobierno**

La política migratoria de Europa respecto a la inmigración ha estado llena de trabas y contradicciones éticas, que han sido reflejadas en la legislación de la Unión Europea y

de los países receptores de manera individual. Desde el Tratado de Ámsterdam de fecha 2 de octubre de 1997, en el cual se intenta desarrollar una política común migratoria con la finalidad de proporcionar un marco coherente para las acciones de los Estados miembros, luego fue examinado de nuevo en el Consejo Europeo de La Haya en noviembre de 2004.

Es en el programa de La Haya que se precisa que “la política de la UE debería aspirar a ayudar a terceros países, en forma de plena asociación -utilizando si procede los fondos comunitarios existentes-, en sus esfuerzos por mejorar su capacidad de gestión de la migración y de protección de los refugiados, prevenir y combatir la inmigración ilegal, informar sobre los canales legales de migración, resolver determinadas situaciones de los refugiados proporcionando un mejor acceso a soluciones estables, crear capacidad de control de fronteras, mejorar la seguridad de los documentos y abordar el problema del retorno” (COMISIÓN EUROPEA 2006).

Sin embargo, a pesar de existir una normativa de la Unión Europea que regule de manera coherente y respetando los derechos de los inmigrantes, estas no han considerado un enfoque desde el ángulo del desarrollo como parte de sus políticas migratorias, lo cual con una mejor coordinación entre estas políticas incrementaría las oportunidades de alcanzar los objetivos con mayor eficiencia.

Asimismo, dichas políticas y normas adoptan un enfoque discriminatorio, no sólo se toman las decisiones en base a los intereses de las economías y las sociedades de los países receptores, sino que están llenas de condiciones que impiden obtener oportunidades laborales. Es por ello, que es necesario realizar reformas a nivel global para poder cambiar el enfoque se le ha venido dando en los últimos años, y que a pesar de la globalización y los cambios positivos que se han ido dando en las políticas de las potencias del mundo, es fundamental insistir en las políticas de los inmigrantes, ya que no se ha visto hasta el momento un enfoque hacia el respeto de los derechos humanos de los inmigrantes, que genere oportunidades en todos los ámbitos y que convengán distintos países, mirando hacia un desarrollo integral, que sean los pilares de un buen gobierno.

#### **4.1. ¿Eficiencia o ineficiencia en el proceso migratorio?**

En Europa, la política migratoria se caracteriza, en primer lugar, por ser muy restrictiva y, en segundo lugar, por disponer que la lucha contra la inmigración ilegal sea prioridad. En la actualidad, las políticas migratorias son tan restrictivas, que se denomina esta época como “la era de la inmovilidad involuntaria” (CARLING 2002:42). Sin embargo, las políticas restrictivas no sólo tienen una eficacia limitada sino generan considerables y crecientes costes, al tiempo que producen importantes consecuencias no deseadas.

Las políticas migratorias no solo están dirigidas a cerrar las fronteras de los países receptores, si no que ahora estos países intervienen en los países de origen para interferir en su política nacional y realizar una presión para el cierre de sus propias fronteras, es decir, se está generando un impedimento de movilidad en sus propios países, lo cual no solamente contraviene la ética y la moral de las personas, si no que atenta contra todo sus derechos.

Es decir, el enfoque que se está dando en el proceso migratorio es ineficiente para llegar a obtener resultados positivos. En primer lugar, la lucha contra la inmigración ilegal está dirigida principalmente contra los inmigrantes irregulares y no contra los que generan de irregularidad. No obstante, la inmigración irregular va asociada a la presencia de mafias, organizaciones que han creado una poderosa industria de migración clandestina que les genera beneficios, por lo cual se mantiene de esa manera y a largo plazo solo genera problemas.

Se ha llegado a la conclusión que las políticas de libre circulación generan ganancias de eficiencia que se podrían alcanzar en el ámbito internacional con una política de inmigración menos restrictiva. Sin embargo, las políticas migratorias restrictivas se han legitimado en la población civil, creando una concepción errónea de la migración, lo cual debe ser modificado desde la esencia del proceso para poder llegar a tener un resultado beneficioso para la sociedad.

En segundo lugar, las dificultades para satisfacer de manera legal una demanda de mano de obra que existe en el mercado laboral de muchos países europeos, genera preocupación en la población originaria de los países que se ven amenazados por los inmigrantes, y no pueden ver que finalmente la demanda de mano de obra no es un problema, si no por el contrario un beneficio que no han sabido desarrollar. En vez de

generar trabas a los inmigrantes para ser incluidos en el sistema laboral de manera legal, se debería crear la normativa y los espacios pertinentes para que estas personas puedan ser incluidas. Por ello, es necesario combatir el empleo ilegal ya que crea situaciones de abuso y de violación de derechos y libertades individuales.

Por otro lado, se tiene la impresión de que los Estados han perdido el control de la inmigración, ya que pese a las medidas restrictivas, siguen produciéndose la entrada de inmigrantes, se pone énfasis en las políticas de control, se les concede prioridad, y al mismo tiempo se resta interés en las políticas de integración, con ello se propicia un entorno poco apropiado para la acogida de los nacionales de terceros países en el país receptor.

Las estrategias sobre migración legal y migración irregular tienen la necesidad de diálogo y cooperación con los países de origen y tránsito de migraciones para que estas puedan resultar eficientes. La política europea de migración debe ampliar su proyección exterior adoptando un enfoque comprensivo del fenómeno migratorio y dándole una dimensión exterior a la política migratoria, integrando no solo a los países de origen y receptores, si no, de manera general a los demás países fronterizos que podrían contribuir con el proceso migratorio.

Europa es y continuará siendo un entorno favorable de acogida para aquellas personas a quienes se les ha concedido el derecho de estancia, ya sean inmigrantes laborales, miembros de sus familias, estudiantes o personas que necesitan protección internacional, por ello, a pesar de las políticas migratorias destinadas a cerrar las fronteras y a centrarse en la economía del país sin tener en cuenta los derechos de los migrantes, no va hacer que este fenómeno se detenga. Por ello, la solución del problema, no es lo que se ha venido dando en las políticas de los países y de la Unión Europea en su conjunto, como ya se ha visto estas políticas solo han dado como resultado un proceso migratorio ineficiente.

Para gestionar con eficacia la inmigración se requiere abordar diversas cuestiones relacionadas con la seguridad de las sociedades europeas y de los propios inmigrantes, para lo que es necesario luchar contra la inmigración ilegal y actividades delictivas relacionadas, equilibrando inquietudes colectivas sobre seguridad y la integridad individual, enfocándose en la raíz del problema, ya que si bien se debe

combatir la ilegalidad se debe analizar, las distintas posibilidades que se pueden ofrecer, como una segunda opción a esa ilegalidad a la que caen los inmigrantes.

Las instituciones europeas deberían reconsiderar los contenidos más polémicos de las políticas de retorno con el fin de garantizar la expulsión y retorno en los procesos de seguridad y dignidad, en particular, deberían reconsiderar periodos prolongados de reclusión y arbitrarias. Los acuerdos de control fronterizo con los países vecinos como los países de África del Norte deben garantizar el pleno respeto de los migrantes en tránsito y de los potenciales solicitantes de asilo y refugio. Los países europeos deben rendir cuentas por la violación de los derechos humanos de los ciudadanos de terceros países cuando es consecuencia de la implementación de los acuerdos de control de la inmigración.

En esa misma línea, debe crearse una plataforma para la participación de la sociedad civil, debido a que es el Estado en conjunto con la sociedad los que finalmente van a incluir a los inmigrantes, y los van a integrar a una nueva sociedad. Por tanto, un actor de suma importancia en este proceso de migración es la sociedad civil, la cual debería contar con competencias para hacer propuestas referentes a las políticas migratorias, y poder llevar los casos a los mecanismos de resolución de diferencias, cuando sea pertinente.

Finalmente, la migración es un fenómeno complejo y cambiante. Debemos asegurar que nuestras políticas protejan los beneficios que la inmigración puede conllevar para los países europeos y sus ciudadanos, así como para los inmigrantes mismos y sus países de origen. La inmigración no es algo que haya que impedir, sino gestionar. Debemos asegurar que nuestras políticas sean flexibles y reconozcan los nuevos desafíos, tales como la necesidad de unas políticas de integración más sólidas que puedan conducir una política beneficiosa para la sociedad en su conjunto, y que pueda llevarse este fenómeno de manera eficiente.

## 5. CONCLUSIONES

- A menudo se considera que los migrantes son meros no nacionales presentes en el territorio de un país de acogida. Sin embargo, esto no tiene en cuenta la

migración de retorno, la migración interna y los desplazamientos internos. La migración es un fenómeno variado y complejo.

- Uno de los puntos de partida para abordar este problema es transformar el fenómeno de la migración ilegal en uno legal, con la cooperación de los países europeos para que puedan implementar políticas de integración, considerando sus políticas migratorias desde el ángulo del desarrollo, protegiendo los derechos humanos, ya que ello incrementa las oportunidades de alcanzar los objetivos con mayor eficacia.
- Los Estados deben adoptar medidas positivas para garantizar el disfrute de los derechos humanos, sin menguar los derechos de los inmigrantes. La nacionalidad no debe utilizarse como motivo de discriminación de los derechos que amparan a los inmigrantes
- Entre las políticas restrictivas que se han ido implementado cada vez con mayor severidad han sido las del control de las fronteras, y la influencia en los países de origen para que no permitan el traslado de sus ciudadanos. Los estados europeos han dedicado sus esfuerzos a consensuar y unificar las medidas de control, y en cambio se han olvidado de impulsar políticas de integración, así como políticas reales de desarrollo.
- Los avances en la tecnología permiten desarrollar sistemas de control y supervisión migratorios más eficientes a través de la expedición de documentos de viaje cada vez más seguros, bases de datos de ciudadanos nacionales y extranjeros de gran capacidad, fácil y rápido acceso, y sistemas de registro de entradas y salidas internacionales cada vez más sofisticados.
- Sin embargo, se debe tener en cuenta que estas medidas tecnológicas de control deben de ser aplicadas dentro de un sistema jurídico eficiente, que ataque el problema central de la exclusión de los inmigrantes, y que no tenga solo por finalidad impedir el ingreso de estas personas a Europa.
- Es decir, se ha pasado a una etapa de blindaje de las fronteras exteriores para impedir entrar a las personas inmigrantes, a una nueva etapa cuyo objetivo es todavía más cuestionable jurídicamente, y más condenable éticamente, impedir salir a las personas de sus propios países. Los movimientos que realizan los migrantes, los hacen más vulnerables a riesgos sanitarios y los exponen a peligros relacionados con los propios desplazamientos, la inserción en nuevos entornos y la reinserción en ambientes anteriores. La pobreza, la marginación y la dificultad

para el acceso a los servicios sociales y sanitarios, son algunos de los problemas que enfrentan.

- Los migrantes procedentes de zonas pobres, los que se han desplazado a causa de un conflicto o una catástrofe natural, los grupos vulnerables como las personas con enfermedades, los niños migrantes no acompañados, las personas mayores, los jóvenes y las familias, y quienes cuentan con poca formación, o con competencias ocupacionales escasas se enfrentan a un mayor riesgo de resultados sanitarios adversos.
- Las desigualdades a que se enfrentan los migrantes en materia de salud y acceso a una atención sanitaria de calidad deben ser combatidos en los sistemas de salud, ya que este es uno de los derechos esenciales del ser humano.
- En Europa, la política migratoria se caracteriza, en primer lugar, por ser muy restrictiva y, en segundo lugar, por disponer que la lucha contra la inmigración ilegal sea prioridad.
- Las estrategias sobre migración legal y migración irregular tienen la necesidad de diálogo y cooperación con los países de origen y tránsito de migraciones para que estas puedan resultar eficientes. La política europea de migración debe ampliar su proyección exterior adoptando un enfoque comprensivo del fenómeno migratorio y dándole una dimensión exterior a la política migratoria, integrando no solo a los países de origen y receptores, si no, de manera general a los demás países fronterizos que podrían contribuir con el proceso migratorio.
- La migración es un fenómeno complejo y cambiante. Debemos asegurar que nuestras políticas protejan los beneficios que la inmigración puede conllevar para los países europeos y sus ciudadanos, así como para los inmigrantes mismos y sus países de origen. La inmigración no es algo que haya que impedir, sino gestionar.
- Debemos asegurar que nuestras políticas sean flexibles y reconozcan los nuevos desafíos, tales como la necesidad de unas políticas de integración más sólidas que puedan conducir una política beneficiosa para la sociedad en su conjunto, y que pueda llevarse este fenómeno de manera eficiente.

## 6. MARCO NORMATIVO

- Convenio Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares – ICRMW.
- Oficina Internacional del Trabajo - OIT.
- Tratado de Ámsterdam de fecha 2 de octubre de 1997.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- DE LUCAS MARTÍN, Javier y Ángeles SOLANES CORELLA, 2009, *edits., La igualdad en los derechos: claves de la integración*, Madrid, Dykinson. Pp. 230.
- BAZZACO, Edoardo, 2008, *La Unión Europea frente a los procesos migratorios: lejos de una política integral*, Pp. 30.
- CASTLES, Stephen y Mark MILLER, 2004, *La Era de la Migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas. Pp.420.
- CARLING J., 2002: *Migration in the age of involuntary immobility: theoretical reflections and Cape Verdian experiences*. *Journal of Migration and Ethnic Studies*, 28, Pp. 42.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2002, “Globalización y desarrollo”, CEPAL, Santiago de Chile, LC/G.2157, Pp. 58.
- COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio – Financiación para el Desarrollo y Eficacia de la Ayuda-*, Bruselas, 2007.
- COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración*, Bruselas, 2006.
- CRC, *Background Paper for the Day of General Discussion on The rights of all children in the context of international migration*, 2012.
- CASTLES, Stephen y Alastair DAVIDSON, 2000, *Citizenship and migration, globalization and the politics of belonging*, Nueva York, Routledge. Pp. 336.
- CASTLES y MILLER, 2004, *Ethnicity and globalization: from migrant worker to transnational citizen*. London: Sage.
- CERRONE, 2010, *La cittadinanza e i diritti*, en P. RIDOLA y R. NANIA (dirs.), *I diritti costituzionali op. cit.*, Pp. 349.
- CRC *Background Paper for the Day of General Discussion on The rights of all children in the context of international migration*, 28 de septiembre de 2012.

- DESA, Department of Economic and Social Affairs, 2004 World survey on the role of women in development. *Women and international migration (ST/ESA/294)*, New York, United Nations.
- EL PAÍS, *Derecho a la salud y migración: una relación ineludible*, 2015.
- FRIDE, “Los límites y oportunidades en la relación migración y desarrollo”, *Desarrollo “en contexto”*, nº 24, 2009, Pp. 14.
- FLORES, Carmen et al., “Mujeres indígenas migrantes, sus derechos, salud sexual y reproductiva”, *Revista Katálysis*, 2005, Vol. 8, núm. 1, enero-junio, p. 115.
- GUSHULAK, J. Weekers, *Migrants in a globalized world – health threats, risks, and challenges: An evidence-based framework*. *Emerging Health Threats Journal*; y OIM, *Migración y Salud: Programas y perspectivas de la OIM – hacia un enfoque multisectorial*. *Comité Permanente de Programas y Finanzas, Segunda Reunión, 2008, SCPF*, Pp. 12.
- HERRERA - LASSO, Luis, ARTOLA, Juan, 2012, *Migración y Seguridad: dilemas e interrogantes*, México. Pp. 22.
- HERNANDEZ, Cutberto, “La responsabilidad del Estado en la cuestión migratoria”, en HUACUJA ACEVEDO, Luis Antonio y BACARIA COLOM, Jordi (coords.), *Expresiones jurídicas e implicaciones socioeconómicas del fenómeno migratorio en tiempos de la globalización*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, Pp. 12.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD - OMS, *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*, 2006. [en línea]: <[http://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_sp.pdf](http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf)> [consulta: 7 de enero de 2015].
- ROUSSEU, 2010, *Right and access to healthcare for undocumented children: addressing the gap between international conventions and disparate implementations in North America and Europe*, *Social Science and Medicine*, 70(2): Pp. 329.
- SELZNICK, P. (1957). *Leadership in administration: A sociological interpretation*, New York: Harper and Row, Pp. 16.