

Un desafío para Argentina frente al nuevo escenario en la política migratoria europea.

Nora Pazos.

Cita:

Nora Pazos (2009). *Un desafío para Argentina frente al nuevo escenario en la política migratoria europea*. X Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, San Fernando del Valle de Catamarca.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/xjornadasaepa/66>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eAKp/uFO>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

X JORNADAS ARGENTINAS DE ESTUDIOS DE POBLACION

San Fernando del Valle de Catamarca, 4,5 y 6 de noviembre de 2009

Sesión 15

RESUMEN

Mag. Nora Pazos

Dirección Nacional de Población

Ministerio del Interior

poblacionproy@mininterior.gov.ar

En este trabajo se describen y analizan las normas recientes que la Unión Europea ha adoptado en materia migratoria y en las cuales se plasma una concepción selectiva y restrictiva que privilegia la inmigración altamente calificada y garantiza el retorno de los inmigrantes ilegales. Es violatoria de los derechos humanos de los migrantes, especialmente de los niños, y de los principios de reciprocidad, cooperación y solidaridad que constituyen el soporte del derecho internacional, y están contemplados en la propia Constitución Europea.

Argentina, que en los últimos años ha adecuado su normativa migratoria, incorporando la concepción de la migración como un derecho en cumplimiento del precepto constitucional, ha incorporado expresamente la responsabilidad del Estado en la protección de los derechos de los argentinos en el exterior.

Ante las medidas preocupantes que ya se han aprobado y la incertidumbre respecto a las formas y los tiempos en que se implementarán, es imperioso plantear la necesidad de los mecanismos de diálogo y cooperación internacional, y ajustar los instrumentos de resguardo de los derechos humanos y mecanismos procesales, y plasmarlos en las políticas públicas especialmente dirigidas a los argentinos en el exterior.

Un desafío para Argentina frente al nuevo escenario en la política migratoria europea

En los últimos años la Unión Europea ha aprobado normas y ha acordado pautas en materia migratoria que concretan un cambio profundo en el escenario internacional y afectan directamente a los inmigrantes de nuestra región, modificando los principios básicos de solidaridad y cooperación en este tema. Estas circunstancias exigen una adaptación de las respuestas político-institucionales a la nueva realidad de nuestros connacionales en el exterior, extremando esfuerzos para que sus derechos no se vean vulnerados.

El 18 de junio de 2008 el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la llamada “Directiva de Retorno”¹, cuyo texto fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 24 de diciembre de 2008². Entró en vigor el 13 de enero de 2009.

Poco después de aprobada esa norma, los Ministros del Interior de los 27 Estados miembros de la Unión Europea, reunidos el 7 de julio de 2008 en Cannes, Francia, acordaron políticamente el “Pacto sobre Inmigración y Asilo”³ propuesto por la presidencia francesa de la Unión Europea. El Consejo Europeo, reunido en Bruselas el 15 y 16 de octubre de 2008, adoptó por unanimidad dicho Pacto. De este modo se sentaron los principios de una política selectiva y estricta con respecto a los extranjeros que se encuentren en “situación ilegal” en su territorio y se han conformado directrices comunes de procedimiento para el asilo y el refugio.

En forma complementaria, se aprobó otra norma por la cual se asignaron los recursos a fin de poner en ejecución esta política. El 23 de mayo de 2007, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron la Decisión N° 575/2007/CE por la cual se estableció el “Fondo Europeo para el Retorno para el período 2008-2013”, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 6 de junio de 2007⁴. Entró en vigor al día siguiente de su publicación.

¹ P6_TA-PROV(2008) 0293

<http://europarl.europa.eu>

² Directiva 2008/115/CE (DOUE L 348 de 24/12/2008)

<http://eur-lex.europa.eu>

³ <http://register.consilium.europa.eu>

⁴ Decisión 575/2007/CE (DOUE L 144 de 06/06/2007)

<http://eur-lex.europa.eu>

A. Directiva de Retorno

La *Directiva de Retorno* establece procedimientos y normas comunes en los Estados miembros de la Unión Europea, a ser aplicados con respecto al retorno de nacionales de terceros países que se hallen en situación irregular en su territorio. Su aplicación armoniza ciertos aspectos de las políticas y los procedimientos que los veintisiete países miembros aplicarán a quienes no sean ciudadanos de la Unión y no sean beneficiarios del derecho comunitario a la libre circulación según el Código de Fronteras Schengen.

Los eurodiputados aprobaron este instrumento legislativo que constituye el resultado de una serie de medidas tendientes a conformar una política común respecto de la expulsión, la detención y el retorno de los migrantes en situación irregular, en una votación dividida de 369 votos a favor, 197 en contra y 106 abstenciones.

En los Considerandos de la Directiva se reconocen antecedentes que se remontan a 1999, cuando en el Consejo Europeo de Tampere se planteó la necesidad de crear un sistema común de asilo e inmigración y de poner fin a la inmigración ilegal. En 2004 el Consejo Europeo de Bruselas pidió que se establecieran normas comunes para los repatriados. En 2005 el Comité de Ministros del Consejo Europeo adoptó veinte principios directrices del retorno forzoso. Y en ese mismo año, se fijaron normas mínimas de procedimiento para conceder o retirar la condición de refugiado.

Para tener efecto jurídico y dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva, los Estados miembros deberán incorporarla a sus ordenamientos jurídicos nacionales poniendo en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias; cuentan con dos años a partir del momento de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea para hacerlo (art. 20.1).

La *Directiva de Retorno* ha merecido el repudio de Parlamentos Regionales, organizaciones y organismos internacionales, instituciones académicas, organizaciones civiles, religiosas, defensoras de los derechos humanos, y funcionarios de gobierno, entre otros. En ella se ve un instrumento que pretende lograr la mayor eficacia del procedimiento de expulsión, que sintetiza la xenofobia y la discriminación hacia los inmigrantes y sus familias, incluidos los menores, en contradicción con la propia Constitución de la Unión Europea, y con las Convenciones y los Tratados Internacionales que han sido ratificados en la región.

En un contexto de desigualdades económicas, sociales y políticas, los flujos de migrantes se desplazan, desde los países con menor desarrollo relativo, altos índices de pobreza y de concentración del ingreso, y falta de libertad política, religiosa o de igualdad de trato, hacia aquéllos en los cuales esperan encontrar mejores oportunidades de vida. La libre circulación, el derecho a trasladarse, así como también el derecho a no migrar, son derechos humanos esenciales e inalienables, y para su ejercicio merecen todas las garantías. Si bien los Estados son soberanos para decidir qué extranjeros y bajo qué condiciones están habilitados para ingresar, residir y permanecer en su territorio, existen compromisos internacionales que deben respetarse, con la aplicación del principio de reciprocidad y cooperación entre los Estados expulsores y receptores. El enfoque de los temas migratorios debe ser integral y preservar el marco de armonía de las relaciones internacionales protegiendo los derechos de las personas que cruzan una frontera internacional, tal como se establece en distintas Convenciones, Acuerdos y Documentos suscriptos por la comunidad internacional.

a) *Análisis de los principales aspectos*

Lo primero que llama la atención es la asimilación de los inmigrantes irregulares con personas que hayan cometido delitos pasibles de privación de la libertad.

- *Cualquier persona, por el mero hecho de cruzar ciertas fronteras y no cumplir con requisitos administrativos es pasible de detención en un centro, expulsión, y prohibición de reingreso, incluyendo a los menores, acompañados o no.*

En las Disposiciones Generales y a fin de que ningún Estado deje de cumplir con su obligación, se establecen las definiciones que permitirán homogeneizar las interpretaciones (art. 3).

El “retorno” se define como proceso de vuelta voluntario o forzoso a su país de origen, a un país de tránsito, o a un tercer país al cual decida volver o en el cual haya sido admitido. Los Estados miembros expedirán una decisión de retorno a cualquier nacional de un tercer país que se encuentre ilegalmente en su territorio, y consiste en cualquier decisión administrativa, resolución judicial o acto por el cual se declare tal ilegalidad e imponga o declare la obligación de retorno.

Para la aplicación de la Directiva se respetarán: el principio de no devolución, que implica que nadie será repatriado a un país donde corra riesgo la vida o la libertad; el interés superior del niño; la vida familiar y el estado de salud de la persona de la que se trate (art. 5).

Para la salida *voluntaria* se establecerá un plazo de 7 a 30 días, que podrá prorrogarse teniendo en cuenta situaciones particulares como la “duración de la estancia, la existencia de niños escolarizados y la existencia de otros vínculos familiares y sociales” (art. 7).

- *Como queda claro, la expulsión no surge de la voluntad del inmigrante irregular sino de una decisión de expulsión; no deriva necesariamente de intervención judicial ya que los Estados miembros pueden adoptar una decisión administrativa o judicial y puede aplicarse a cualquier persona. Para su cumplimiento se establece un plazo perentorio.*

Si existiera riesgo de fuga, se podrá obligar a la persona a presentarse periódicamente ante las autoridades o depositar una fianza, retenerle los documentos u obligarlo a permanecer en un determinado lugar. Si se estimara que la persona representa un riesgo para la seguridad pública, el orden público o la seguridad nacional el período podría ser inferior a siete días, o directamente se le podría negar tal plazo.

La expulsión se aplicará cuando se haya vencido el plazo que se otorgara para la salida voluntaria, o cuando no se haya cumplido con la obligación de retorno dentro del plazo concedido (art. 8).

Los Estados pueden emplear medidas coercitivas para concretar la expulsión, no más allá de un uso razonable, respetando los derechos humanos fundamentales y la dignidad e integración física de la persona.

- *La presunta peligrosidad de la persona justifica la imposición de obligaciones y el uso de la coerción hasta límites imprecisos.*

Se establecen algunas causas por las cuales las medidas de expulsión podrán aplazarse: a) Cuando se viole el derecho de no devolución; b) Cuando se conceda un efecto suspensivo; c) Teniendo en cuenta el estado físico o la capacidad mental de la persona; d) por razones técnicas como la imposibilidad de transporte o la falta de identificación (art.9).

En el art. 10 se establecen las condiciones para la expulsión de menores no acompañados. Antes de su efectivización, y “teniendo en cuenta el interés superior del niño”, se le concederá la asistencia de los servicios adecuados. Los Estados deberán garantizar que los menores sean entregados “a un miembro de su familia, a un tutor previamente designado, o a unos servicios de recepción adecuados en el Estado de retorno”.

- *El menor podrá ser entregado a un no-familiar, y además no se define qué significa “la atención adecuada”. Bajo ninguna circunstancia se considera que puede exceptuarse a los menores.*

Las decisiones de retorno se acompañarán de una prohibición de entrada, en principio por cinco años, cuando no se haya concedido ningún plazo para la salida voluntaria o cuando no se haya cumplido con la obligación del retorno. Por motivos humanitarios podrá retirarse, suspenderse o no emitirse.

La prohibición podrá ser superior a cinco años cuando la persona constituya una amenaza grave para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional (art. 11).

Las decisiones, las expulsiones y prohibiciones de entrada serán escritas, con fundamentos de hecho y de derecho, traducidas por escrito u oralmente a una lengua entendible para la persona si se solicita previamente, y además contendrán información respecto a las vías de recurso. Los folletos informativos en los cuales se explicarán los componentes del formulario normalizado, estarán redactados en al menos cinco de las lenguas más utilizadas por los inmigrantes (art. 12).

Contra las decisiones de retorno se podrá interponer un recurso de revisión ante un órgano jurisdiccional, una autoridad administrativa u otro compuesto por miembros imparciales e independientes. Podrá tener asesoramiento jurídico, representación y asistencia lingüística. Para que se conceda gratuitamente deberá solicitarse previamente (art. 13).

- *No se garantiza la asistencia y asesoramiento jurídico, la representación, y la asistencia lingüística. Se establece que los Estados “velarán” por ello según la legislación nacional, lo que agrava la vulnerabilidad de las personas y no resguarda las garantías del debido proceso.*

Las garantías a la espera del retorno, esto es: unidad familiar, atención sanitaria de urgencia y tratamiento básico de enfermedades, y en el caso de menores según la demora la enseñanza básica, son principios que están sujetos a la posibilidad de concretarlos (art. 14).

Mientras se llevan a cabo los procedimientos de expulsión, se prevé la posibilidad de “internamiento”, que será decidido por autoridades administrativas o judiciales (art. 15). En el primer caso, los Estados dispondrán el control judicial a fin de determinar la legalidad del mismo. De determinarse que el internamiento es ilegal, la persona será liberada inmediatamente. En el caso de internamientos prolongados, también habrá supervisión de una autoridad judicial. Aunque cada Estado fijará el plazo, éste no podrá

superar los seis meses, y podrán prorrogarlo hasta por doce meses más, por falta de cooperación de la persona o por demoras en la documentación.

- *El internamiento en espera de la expulsión podría prolongarse entre 6 y 18 meses, en virtud de una irregularidad administrativa, no de un delito penal.*
- *Equipara a los migrantes en situación irregular con personas acusadas o condenadas por delitos.*
- *No se establecen los mínimos de asistencia obligatorios por parte de los Estados durante el período de espera.*
- *Las demoras en la documentación pueden no ser un efecto necesario de la voluntad de las personas.*

En general, el internamiento se llevará a cabo en un lugar especializado, pero si el Estado miembro no puede proporcionarlo, se recurrirá a un centro penitenciario, donde el migrante estará separado de los presos comunes. Sólo para las personas vulnerables se prevé atención sanitaria de urgencia y tratamiento básico de las enfermedades (art. 16).

Mediando petición previa, se autorizará el contacto con la familia, representantes legales o consulares. Las visitas podrán estar sujetas a autorización previa.

- *Esto significa que el internamiento, que puede estar decidido por autoridades administrativas, puede llevarse a cabo en centros no especializados, con presos comunes.*
- *Además, el internamiento podría derivar en una situación de absoluto aislamiento e incomunicación dado que debe mediar autorización para contactarse y para recibir visitas, de familiares, representantes legales y autoridades consulares, organizaciones y organismos nacionales e internacionales, y no gubernamentales.*

En el caso de niños y familias con menores, el internamiento será el último recurso y por el menor tiempo posible, tratando de preservar la intimidad. A los menores se les dará acceso a recreaciones y educación. En espera de la expulsión, a los menores no acompañados se les proporcionará alojamiento con instalaciones y personal adecuados teniendo en cuenta su edad. Se tendrá en cuenta el interés superior del menor (art. 17).

- *No se establecen las obligaciones de los Estados para preservar los derechos enunciados. En ningún caso se prevé que los menores sean*

exceptuados del internamiento, ni siquiera los que no estén acompañados. Tampoco se garantiza que sean devueltos a su país de origen.

Se prevén situaciones de emergencia para cuando el número de personas a repatriar constituya una importante carga imprevista para el Estado, para sus instalaciones o para su personal, pudiendo conceder períodos más largos para el control judicial y tomar medidas urgentes relativas a las condiciones de internamiento (art. 18).

- *Queda abierta la posibilidad de una dilación indefinida para el control judicial, y además el Estado podrá decidir medidas urgentes que no se definen.*

En el art. 21 se sustituyen el art. 23 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen referido al abandono voluntario o compulsivo y la readmisión de los extranjeros al territorio, y también el art. 24 referido al costo y carga financiera derivada de la expulsión.

Desde su aprobación en junio, luego de tres años de negociaciones durante el proceso de redacción, y sin incorporar ninguna de las enmiendas propuestas, la Directiva ha motivado fuertes repercusiones por su contenido y por la filosofía represiva que la sustenta, pero todas las críticas han sido desoídas. Desde el acuerdo logrado en el Parlamento en primera lectura (ponente Manfred Weber), la expectativa que generaba su publicación en el Diario Oficial que finalmente se concretó en diciembre, esperando que las sugerencias y el clamor por el diálogo, la cooperación y solidaridad internacional se volcaran en ella, se vio frustrada porque los temas de fondo no fueron modificados. Esto es, el uso de medidas coercitivas, el internamiento a efectos de expulsión decidido por autoridades administrativas o judiciales, las condiciones del mismo, la expulsión de menores con o sin acompañamiento, y de otras personas definidas como vulnerables, y la prohibición de reingreso, así como el plazo para la salida voluntaria, se mantuvieron sin alteración alguna.

b) Síntesis de algunas de las declaraciones de rechazo

Apenas se conoció el acuerdo del Parlamento con la Directiva, en junio de 2008, desde distintos ámbitos se hicieron manifestaciones que van desde envío de misiones especiales y el rechazo hasta la solicitud de su no aplicación.

1. Mercado Común del Sur- MERCOSUR- y asociadosⁱ- Tucumán, 1º de julio de 2008

- Deplora su aprobación por considerarla contraria a la propia normativa europea consagrada en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Además atenta contra la Convención de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño, el Principio de reunificación familiar, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Rescata la hospitalidad sin restricciones que históricamente han brindado estos países a los inmigrantes de todo el mundo, y se destaca el aporte social, económico y cultural de quienes han elegido como destino la Unión Europea.
- Asumiendo como causa de la emigración la pobreza estructural, se invita a la cooperación para generar desarrollo económico en los países de origen, abriendo los mercados a nuestros productos y eliminando los subsidios y distorsiones comerciales.

2. Unión de Naciones Sudamericanas –UNASURⁱⁱ- Chile, 4 de julio de 2008

- Expresa su rechazo y cualquier intento de criminalización, subrayando que los derechos humanos están garantizados por diversos instrumentos internacionales, suscritos por países de ambas regiones.
- Exige trato justo y humanitario y reciprocidad histórica, tratando la temática entre ambas regiones, entendiendo que la libre movilidad es un derecho inherente al ser humano, y que la libre circulación debe estar contemplada en el plano internacional.
- Resalta la importancia de la colaboración y diálogo, de un enfoque integral y respeto por los derechos humanos.

3. Parlamento Andinoⁱⁱⁱ (Decisión 1219) Lima, Perú, 25 de junio de 2008

- Expresa su gran preocupación por las consecuencias para los ciudadanos andinos en situación irregular y resalta la importancia de las remesas para los países de origen como paliativos de la pobreza, desempleo y exclusión social.
- Exhorta al Parlamento Europeo a revisar los mecanismos administrativos y judiciales y al Consejo Presidencial Andino a la designación de una instancia de seguimiento de las herramientas jurídicas.
- Recomendamos incluir este tema en las próximas Rondas de Negociaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea y solicita el análisis de la Directiva en una reunión extraordinaria de la EUROLAT.

4. Parlamento Centroamericano-PARLACEN-^{iv} Guatemala, 30 de junio de 2008.

- Rechaza la Directiva por su naturaleza xenófoba y discriminatoria, y por atentar contra los derechos laborales y humanos, en especial de los niños. Al denominar “ilegales” a los migrantes, pone de manifiesto la concepción centrada en la seguridad y los criminaliza.
- Reafirma el derecho a la libre movilidad, a tender a la ciudadanía universal y eliminar la condición de extranjero.
- Exhorta a los países del Sistema de Integración Centroamericana-SICA- y a las instancias regionales de América Latina y el Caribe a conformar un frente común con el objetivo de alcanzar la derogatoria o reforma de la Directiva, y exhorta a los países de la Unión Europea a no acatar la Directiva.
- Recuerda a la Unión Europea que en la Declaración de Lima de la Asamblea Parlamentaria de EUROLAT se adoptó un enfoque integral basado en el diálogo político, la cooperación y el intercambio comercial.
- Apoya las directivas que orientan al equipo de negociaciones de EUROLAT para que la Directiva de Retorno y su efecto adverso sea un punto fundamental.
- Promueve la realización de diálogos multilaterales por la protección de las personas migrantes en el marco de la Asamblea Parlamentaria EUROLAT.
- Resuelve remitir esta Declaración a otras instancias internacionales.

5. Parlamento Latinoamericano - PARLATINO^v Santiago de Chile, 4 de julio de 2008.

- Manifestó su rechazo a la Directiva por su carácter represivo, criminaliza la inmigración, contradice los principios de igualdad, dignidad y medidas contra el trato inhumano contenidos en la propia Constitución Europea.
- Propone una estrecha coordinación con los gobiernos, Congresos y otras instancias latinoamericanas; solicita su revisión, su modificación y la creación de un observatorio de la inmigración.
- Solicita que este tema sea jerarquizado en la Asamblea Permanente de EUROLAT.

La Mesa Directiva del Parlatino declaró su inconformidad ante la medida, inaceptable y violatoria de los Acuerdos de Diálogo existentes.

La Subcomisión de Migraciones (Panamá, 18 y 19 de julio de 2008) elaboró un proyecto de declaración para ser elevado a los demás Parlamentos, a la ONU, y a la V

Cumbre UE-ALC. Rechazó enfáticamente la decisión del Parlamento Europeo, contraria a la Declaración de Guadalajara de 2004 y al Acuerdo de Lima 2008. En concordancia con la Mesa Directiva, la Subcomisión la considera violatoria de los principios de igualdad y dignidad, discriminadora, criminalizando a los migrantes, y vulnerando compromisos contraídos anteriormente.

6. Grupo de Río^{vi} - Caracas, 26 de junio de 2008.

- Expresó su preocupación y afirmó la necesidad de proteger y respetar de manera irrestricta los derechos humanos de los indocumentados según las propias recomendaciones de EUROLAT, que asegure su trato digno y justo.
- Manifestó su convicción de la necesidad de un enfoque integral del tema reconociendo las contribuciones positivas de los migrantes a la economía y la cultura.
- Hizo un llamamiento para avanzar en una agenda birregional.

7. “V Cumbre América Latina, Caribe y Unión Europea”- Lima, 15 de mayo de 2008.

En ocasión de la V Cumbre ALC-UE, de la cual participaron 33 países de AL-Caribe y 27 miembros de la Unión Europea, el Sr. Canciller argentino Jorge Taiana⁵ se expresó en estos términos:

- Sin querer simplificar la compleja problemática de las migraciones y sus consecuencias políticas y sociales, es necesario observarlas en cuanto fenómeno económico en el contexto global.
- Quienes compartimos este encuentro reconocemos que la globalización nos impide abordar este tipo de problemáticas unilateralmente. Esto nos lleva a los Estados y a sus gobiernos a asumirnos como co-responsables, tanto en el caso de los países de origen como en los de destino.
- En este sentido, lo que esperamos de Europa como fundamental socio estratégico, es que oriente sus políticas públicas en cooperar aún más para mitigar las causas que generan el fenómeno migratorio en los países de origen y no en castigar a las víctimas de esta situación.
- En tanto no se puedan evitar los éxodos que ni sus protagonistas ni el mundo desean, es imprescindible asegurar la vigencia de los derechos humanos, evitando cualquier forma de injusticia e intolerancia, entre las que la privación de la libertad se constituiría en una de las más graves.

⁵ www.mrecic.gov.ar

8. Organizaciones Internacionales

○ *Organización de Estados Americanos (OEA) - 26 de junio de 2008.*

El Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó la Resolución N° 938, en la cual se expresó contra la Directiva, reconociendo el derecho soberano de los Estados a fijar su política migratoria de acuerdo al derecho internacional aplicable, pero tomando en cuenta los antecedentes, y ante la preocupación de los Estados Miembros resolvió:

- encomendar al Secretario General de la OEA que acompañe una misión de alto nivel a la Unión Europea para buscar soluciones prácticas a través del diálogo.
- solicitar al Secretario General que informe al Consejo Permanente sobre los resultados.

○ *Organización Internacional para las Migraciones (OIM)*

El Representante Regional para las Migraciones para el Cono Sur, Eugenio Ambrosi, manifestó⁶ que de los 191 millones de personas que viven en un país distinto del de su nacimiento, entre 7 y 8 millones lo hacen en la Unión Europea. Agregó que la experiencia demuestra que las políticas restrictivas terminan incrementando la migración irregular y el tráfico ilícito de personas. La vulnerabilidad en que se encuentran esas personas se realimenta por la acción de las mismas redes criminales que prometen protegerlos.

“Un camino posible para regular la migración sería reducir los niveles de desigualdad, disminuir los desequilibrios y las diferencias socioeconómicas y lograr una mayor democratización de las sociedades, con posibilidades de más trabajo decente “, afirmó.

La temática requiere un tratamiento multilateral y el compromiso de los países de origen, de tránsito y de destino, y debe abordarse en rondas concretas de negociaciones para que los consensos se plasmen en instrumentos internacionales.

La *VIII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*,^{vii} realizada en Montevideo del 17 al 19 de setiembre de 2008, culminó con una declaración que en referencia a la Directiva expresa su rechazo, así como la criminalización de los migrantes.

- Destaca que el retorno sólo puede resultar de una decisión libremente adoptada.

⁶ Diario La Nación, 25 de julio de 2008, Argentina.

- Confirma la primacía de los principios fundamentales del Derecho Internacional y Acuerdos internacionales por sobre las políticas públicas, en el resguardo de los derechos humanos de los migrantes y garantías procesales.
- Reitera la voluntad para establecer mecanismos de diálogo permanente de acuerdo a los compromisos del Acuerdo de Lima ALC-UE, y acciones de cooperación internacional.
- Exhorta a la Unión Europea a impulsar políticas de promoción de los derechos humanos y desarrollo integral.
- Enfatiza la importancia de que los países desarrollados adopten políticas tendientes a evitar que las asimetrías internacionales profundicen las causas de las migraciones.
- Exhorta a la Unión Europea a reconsiderar la Decisión y a establecer mecanismos de regularización de las personas de la región sudamericana que se encuentren en situación irregular.
- Exhorta a los países a adherir, ratificar y aplicar la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.
 - *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)*
Paris, 8 de septiembre de 2008

En concordancia con las observaciones que emitiera la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en diciembre de 2005, a la propuesta inicial de la Directiva, **Antonio Guterres** manifestó que la Unión Europea tiene un papel clave frente los retos que plantea el desplazamiento forzoso de personas, y que un sistema europeo común de asilo podría ser una “oportunidad única de reforzar la protección a los refugiados”, y remarcó la “necesidad de que la UE continúe siendo accesible para quienes buscan protección, teniendo en cuenta que muchas personas se ponen en manos de redes de trata y traficantes ante el gran número de barreras para poder entrar”.

Enfatizó la necesidad de cooperación para que los procedimientos se equiparen entre los Estados miembros y que se refuerce la solidaridad de la UE con los países del tercer mundo.

9. La posición de las Iglesias

- *La Congregación Scalabriniana*⁷ la califica como “ley injusta” pues da lugar a discriminaciones y al mantenimiento de las asimetrías, pudiendo aumentar brotes de xenofobia. Señala la ingratitud con respecto a los países que acogieron a los europeos que lo necesitaron.
- *Manifiesto de Caritas Española, Área de Justicia y Solidaridad de la Conferencia Española de Religiosos y Comisión General de Justicia y Paz, 21 de junio de 2008*
Denuncia tres aspectos fundamentales de la Directiva que contradice el espíritu del Tratado de Lisboa, Convenios y Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos:
 - 1) Alargamiento del internamiento de extranjeros hasta 18 meses “revelando la intención de criminalizar a quien únicamente ha infringido una norma de carácter administrativo”.
 - 2) La creación de centros de detención para menores extranjeros, lo cual vulnera la Convención de los Derechos del Niño.
 - 3) La prohibición de entrada por un máximo de 5 años constituye un castigo doble, porque niega toda posibilidad de volver a entrar legalmente. Supone un factor de mayor desprotección para los solicitantes de asilo y refugio.
Invitan a los gobiernos de los Estados miembros a ratificar la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias. Y a los miembros de la Eurocámara a rechazar la Directiva.
- La Conferencia de Iglesias de toda Europa, Anglicana, Ortodoxa, Protestante y Católica así como organizaciones cristianas⁸ involucradas en la defensa de los derechos de los migrantes y refugiados, firmaron un manifiesto de fecha 30 de mayo de 2008 de rechazo a los conceptos generales de la Directiva y clamaron por la dignidad y solidaridad humanas.

III Foro Social Mundial de las Migraciones, Rivas Vaciamadrid, 11 al 13 de septiembre de 2008⁹.

- Emitió una extensa Declaración en la cual se rechaza el discurso mediático convencional que desde los estereotipos, refuerza la criminalización y la victimización de las personas migrantes como discurso hegemónico; a la xenofobia,

⁷ Scalabrini International Migration Network Journal, año 02/2, página 9 de 10.

⁸ <http://www.caritas-europa.org>

⁹ <http://www.fsmm2008.org>

la discriminación y el racismo que se propaga desde ellos y que acrecienta esas conductas y prácticas en las sociedades y países de tránsito y destino de personas migrantes. exige la derogación de la Directiva de Retorno de la UE, así como de todos los instrumentos legales que permiten la detención de migrantes en el mundo; el desmantelamiento del Frontex y de todos los dispositivos policiales y militares que securitizan las políticas migratorias y la fiscalización por parte de organizaciones sociales de los centros de internamiento, hasta su cierre definitivo.

- Rechaza el discurso mediático convencional que desde los estereotipos, refuerza la criminalización y la victimización de las personas migrantes como discurso hegemónico; a la xenofobia, la discriminación y el racismo que se propaga desde ellos y que acrecienta esas conductas y prácticas en las sociedades y países de tránsito y destino de personas migrantes.

10. Representantes del medio académico

- ***Universidad de Buenos Aires - Maestría en Políticas de Migraciones Internacionales***

Su Director, Dr. Lelio Mármora, manifestó¹⁰ lo siguiente:

- la medida es violatoria de varios artículos de la Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de varias Constituciones de países de la Unión y se refirió duramente a la detención, internación, expulsión, prohibición de entrada y expulsión de menores.
- Se desconoce el aporte de los trabajadores migrantes a una sociedad que padece el envejecimiento de su población, y la intolerancia hace que moleste el que se percibe como diferente, como una competencia desleal frente a la mano de obra nativa, una carga para los servicios sociales o una amenaza cultural para los valores europeos.
- Existe falta de reciprocidad histórica al no tener en cuenta que estos países han sido receptores de importantes flujos de migración europea en sus períodos de crisis.

- ***Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO- 3 de julio de 2008***

A través de su Secretario Ejecutivo, Dr. Emir Sader y de la Coordinadora del Grupo de Trabajo sobre “Migración, Cultura y Políticas”, Dra. Susana Novick, CLACSO

¹⁰ Diario Clarín, 1° de julio de 2008, Argentina.

declaró su rechazo y profundo desagrado por la norma que consideran “encubre una drástica, excesiva y enérgica política de expulsión”.

- a) Implica la posibilidad de expulsión sin intervención judicial
- b) Implica el peligro de encarcelamiento hasta por 18 meses, transformando una “simple contravención administrativa en un delito”
- c) No discrimina por el tiempo de residencia, ni la situación familiar, ni la inserción económica del inmigrante.
- d) La prohibición de regreso implica a futuro, el riesgo de impedir el ejercicio del derecho a la reunificación familiar o el derecho de asilo.
- e) Viola convenios sobre los derechos humanos y varias constituciones nacionales europeas.

B. Pacto Europeo Sobre Inmigración y Asilo - Bruselas, 15 y 16 de octubre de 2008¹¹

Al borrador inicial del “*Pacto Europeo Sobre Inmigración Y Asilo*” impulsado por la presidencia francesa y acordado por los Ministros del Interior, España presentó propuestas en dos sentidos: a) prohibición de regularizaciones colectivas, y en su lugar sugirió que se aplicaran regularizaciones individuales, caso por caso, teniendo en cuenta razones económicas, y b) la firma de un contrato de integración por parte de los inmigrantes con la obligación de aprender la lengua del país de recepción, que no fue incluido en el documento definitivo, y fue reemplazado por el enfoque de deberes y derechos.

El 2 de septiembre de 2008 fue aprobado por los Ministros del Interior reunidos en Bruselas. También acordaron la creación de la denominada “Tarjeta Azul”.

La “Tarjeta Azul”, siguiendo el modelo de la Tarjeta Verde estadounidense, tiene como objetivo atraer migrantes altamente calificados, con formación universitaria de tres años o experiencia profesional de cinco años en un sector, y aseguraran que ganen un salario que represente un 50% más del ingreso medio del país en que pretenden trabajar. Luego de dos años de trabajo en un Estado existe la posibilidad de trasladarse a otro. La Tarjeta Azul entraría en vigor en el año 2011.

Finalmente, el Pacto fue refrendado, a propuesta de Francia, por unanimidad por el Consejo Europeo reunido en Bruselas el 15 y 16 de octubre de 2008. La aplicación concreta del Pacto será debatida anualmente a partir del Consejo Europeo de junio de 2010. Tiene como objetivo constituir una herramienta de gestión de la migración legal, de

¹¹ www.immigration.gouv.fr

lucha contra la inmigración ilegal y sinergias entre migraciones y desarrollo, en el marco del “Planteamiento global sobre migraciones”.

El Pacto enumera cinco compromisos políticos acordados por los Estados miembros, que deberán transponerse a las legislaciones nacionales, y se resumen a continuación:

Compromiso 1.- Organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinada por cada Estado miembro y favorecer la integración.

La inmigración legal deberá organizarse teniendo en cuenta las prioridades, necesidades y capacidad de acogida de los Estados miembro y por lo tanto, decidir las condiciones de admisión en función de las necesidades de cada mercado de trabajo.

Debe ser elegida y concertada, y el beneficio debe ser mutuo para los inmigrantes y el Estado de acogida. Se favorece la migración temporal, circular y altamente calificada, definiendo cuotas, evitando la fuga de cerebros de los países de origen. Además, los Estados deben aplicar políticas de integración ambiciosas, basadas en el equilibrio entre los derechos y los deberes de los inmigrantes. Y para ello, el idioma del país de acogida y el acceso al empleo son fundamentales.

Las migraciones familiares deben ser mejor organizadas, teniendo en cuenta la capacidad de los Estados de acogida y la capacidad de integración de las familias.

Compromiso 2.- Controlar la inmigración ilegal, en particular asegurando el retorno de los inmigrantes ilegales a sus países de origen o a un país de tránsito.

Este objetivo apunta a la cooperación entre los países de origen y de tránsito. Quienes se encuentren en situación ilegal deberán abandonar el territorio preferentemente en forma voluntaria. Y a fin de facilitar el retorno se establecerán acuerdos con los países de tránsito, con el firme objetivo de luchar contra las organizaciones de tráfico y trata de personas.

Las regularizaciones serán caso por caso y por razones humanitarias o económicas.

Compromiso 3.- Hacer más efectivos los controles fronterizos.

Cada Estado miembro, responsable del control de las fronteras exteriores terrestres, marítimas o aéreas de la Unión Europea, se compromete a ejercer eficazmente los controles que le corresponden y facilitar los medios que necesite a la agencia europea de

fronteras FRONTEX. Se entablarán acuerdos de cooperación entre los países de origen y de tránsito.

Además, se generalizará el visado biométrico (fotografía digitalizada, huellas digitales) a partir del año 2012 y se implantará un Sistema de Información de Visados (VIS) conectando a los consulados y administraciones centrales de los Estados miembros, lo que permitirá el cruce de información entre los países de origen y de acogida.

Los Estados miembros que reciban aluviones masivos de inmigrantes que no respondan a su capacidad de acogida recibirán ayuda efectiva de los otros Estados miembros.

Compromiso 4.- Construir una “Europa de Asilo”.

El Pacto persigue el objetivo de la creación de un régimen común de asilo mediante un procedimiento único y un status uniforme de refugiados, antes del 2012.

En el primer trimestre de 2009 se creará una oficina europea de intercambio de información sobre demandas de asilo y se reforzará la cooperación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para la protección de las personas. Los Estados miembros colaborarán estrechamente para repartir a aquellas personas que hayan obtenido el régimen de refugiados y se impulsará la política de reubicación a fin de reinstalar en el territorio de la Unión Europea a quienes se encuentren en el extranjero bajo la protección del ACNUR.

Compromiso 5.- Crear una cooperación global con los países de origen y de tránsito para fortalecer la sinergia entre migración y desarrollo.

Teniendo en cuenta el marco del “Planeamiento global sobre la migración” se promueve la cooperación entre los Estados a fin de que las migraciones sean legales, adaptadas a las necesidades del mercado de trabajo en los países de acogida, y de este modo, los migrantes contribuyan con la experiencia y sus ahorros al desarrollo de sus países de origen.

Cada uno de estos compromisos está compuesto por objetivos concretos y estratégicos.

Se facilitarán las transferencias financieras con la mayor seguridad y el menor costo posible.

Sin embargo, aunque no tiene naturaleza vinculante, y sólo involucra a los 27 Estados miembros de la Unión Europea, el Pacto también ha sido recibido críticas contundentes en torno a los siguientes aspectos:

- ✓ La enunciada “voluntad concertada” por parte del inmigrante y del Estado receptor no es tal porque en realidad es el Estado de acogida el que selecciona y otorga la admisión en función de las necesidades de su mercado de trabajo. Y la propuesta de la Tarjeta Azul es una forma de selección de trabajadores altamente calificados, facilitando su movilidad.
- ✓ La selección de la inmigración, la propuesta de cuotas definidas en función de las necesidades de los mercados de trabajo, el fomento de migración circular y temporal, y los requisitos de calificación que se plantean, ponen en riesgo el respeto al derecho de la reunificación familiar.
- ✓ Las políticas de integración parecen agotarse en la propuesta de aprendizaje de la lengua del país receptor.
- ✓ El hecho de prohibir las regularizaciones masivas y considerar caso por caso y resolver en función de razones económicas o humanitarias, desvirtúa el carácter social de los procesos migratorios.
- ✓ La eficacia de los controles fronterizos parece depender de la calidad de los registros.
- ✓ En el tema de Asilo y Refugio, la posibilidad de reasentamientos conlleva los riesgos de vulneración del principio de “no devolución”.
- ✓ El desarrollo de los países de origen parece concebirse como una responsabilidad exclusiva de cada país, muy lejano al principio de solidaridad internacional, y en lo cual se sobredimensiona el aporte de los propios nacionales mediante las remesas y otras formas de cooperación.

C. Decisión N° 575/2007/CE

El 23 de mayo de 2007, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea aprobaron la *Decisión N° 575/2007/CE* por la cual se estableció el “Fondo Europeo para el Retorno para el período 2008-2013” como parte del Programa General “Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios”, para el cual se previó una dotación financiera de 676 millones de euros.

En dicha Decisión se definen los objetivos a los cuales contribuye el Fondo, su aplicación y los recursos y criterios aplicables para su asignación. El objetivo general consiste en apoyar los esfuerzos de los Estados miembros para mejorar la gestión del

retorno, teniendo en consideración los derechos fundamentales de las personas y el principio de solidaridad. Con dicho Fondo se podrán financiar acciones comunitarias o transnacionales, de acuerdo a las prioridades que se fijen. No obstante, las responsabilidades de la gestión y control recaen en los Estados miembros en todo el período de programación anual o plurianual, para cuya ejecución los Estados deberán designar autoridades responsables, de certificación y de auditoría.

La normativa argentina.

Frente a esta política ya entrada en vigor, cuyos principios y recursos ya se han definido, la situación de nuestros connacionales en esos Estados se vuelve más vulnerable.

El 20 de enero de 2004 fue promulgada de hecho la **Ley de Migraciones N° 25.871** y publicada en el Boletín Oficial el 21 de enero de 2004, derogando el Decreto- ley N° 22.439: “Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración”, que había sido promulgado en 1981 por la dictadura militar, sustituyendo así el paradigma de la seguridad nacional por el de protección de derechos. En el artículo 4° se plasma uno de sus principios más trascendentes:

“El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”.

Es decir, la ley reconoce la migración como un derecho tal como se establece en el artículo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, incorporada a la Constitución de la Nación Argentina, art. 75 inc.22, que establece:

1. *Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.*
2. *Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.*

Otro aspecto sumamente importante es que en el Título IX: “De los argentinos en el exterior” en tres artículos (art. 102, art. 103 y art. 104) se resumen los pilares de la filosofía que implica el reconocimiento y garantía de los derechos de quienes residen fuera del país. Además establece la obligación del Estado de garantizarlo a todas las personas y sin distinción alguna.

El art. 102 consagra la igualdad o asimilación respecto a los derechos laborales y de seguridad social que rijan el país receptor. Dispone que el Poder Ejecutivo podrá suscribir convenios con los países receptores para asegurarles la igualdad y el respeto de los derechos laborales y de la seguridad social, y suspender los beneficios a los nacionales de aquellos países que establezcan restricciones a los argentinos violando el principio de reciprocidad. Se les garantiza también la posibilidad del envío de remesas a la Argentina para el sostenimiento de sus familias.

En el art. 103 se plantea que todo argentino que decida retornar después de 2 años de residencia en el exterior, podrá introducir sus bienes personales y aquéllos destinados a su actividad laboral, libres de impuestos.

En el art. 104 se impone a los consulados y embajadas argentinos en el exterior la obligatoriedad de contar con los servicios necesarios de información adecuada para los potenciales retornantes.

El ejercicio de los derechos electorales de quienes han emigrado está consagrado por *Ley N° 24.007* sancionada el 9 de octubre de 1991, por la cual fue creado el Registro de Electores Residentes en el Exterior que sirve de padrón electoral, y reglamentada por Decreto N° 1138/93. Recientemente se realizaron las adecuaciones a dicha reglamentación por *Decreto N° 254/09*, que tienden a simplificar el proceso del voto de los argentinos en el exterior. Para determinar el distrito al cual se le adjudicarán los votos emitidos, se tendrá en cuenta el último domicilio acreditado en la República Argentina. En el caso de no poder acreditarse, se considerará como tal el domicilio del lugar de nacimiento en el país y de no ser posible, se tomará en cuenta el último domicilio de los padres.

Comentario final

Las Decisiones y Acuerdos adoptados por la Unión Europea privilegian los requisitos de los mercados de trabajo de sus Estados miembros, la atracción de inmigrantes altamente calificados y el control de la inmigración asegurando el retorno de los ilegales. Ante estos principios de la política migratoria, reforzada por la asignación de recursos para su implementación y por los compromisos asumidos en el Pacto, se plantea la necesidad de encontrar los mecanismos que, en el marco de la cooperación internacional permitan asegurar los derechos de los argentinos que residen en el exterior, en consonancia con la defensa de los derechos humanos tal como garantiza nuestra Constitución y las leyes que reglamentan su ejercicio.

REFERENCIAS

- ⁱ MERCOSUR Y ASOCIADOS: *Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú*
- ⁱⁱ UNASUR: - *Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana, Perú, Paraguay, Surinam, Uruguay, Venezuela.*
- ⁱⁱⁱ PARLAMENTO ANDINO: *Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela*
- ^{iv} PARLACEN: *Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Méjico, Venezuela, Puerto Rico.*
- ^v PARLATINO: *Antillas Neerlandesas, Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Méjico, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay, Venezuela*
- ^{vi} GRUPO DE RIO: *Argentina, Brasil, Colombia, Méjico, Panamá, Perú, Uruguay, Venezuela, Chile, Ecuador, Bolivia, Paraguay.*
- ^{vii} VIII CONFERENCIA SUDAMERICANA SOBRE MIGRACIONES: *Secretaría Técnica de la OIM, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Surinam, Uruguay, Venezuela, representantes de organizaciones internacionales y de la sociedad civil.*

BIBLIOGRAFIA

- Cacopardo M. Cristina, Maguid Alicia y Martínez Rossana. “La nueva emigración de latinoamericanos a España: el caso de los argentinos desde una perspectiva comparada” ,II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Guadalajara, 3 al 5 de septiembre de 2006.
- CENEP-UNFPA: Análisis de la situación de la población en Argentina, nov. 2008.
- Constitución de la Nación Argentina, 1994.
- Decreto N° 1138/93- Reglamentario de la Ley N° 24.007.
- Decreto N° 254/09- modificatorio del Decreto N° 1138/93.
- Gianelli, Laura: “Análisis de la Directiva de Retorno de la Unión Europea “en la VIII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, OIM, Montevideo, 17 al 19 de septiembre de 2008.
- Giustiniani, Ruben: Migración: un derecho humano. Ley de Migraciones N° 25.871. Editorial Prometeo Libros, Buenos Aires, 2004.
- Ley de Migraciones, N° 25.871 (Boletín Oficial de 21 de enero de 2004), Argentina .
- Ley N° 24.007 . Creación del Registro de Electores residentes en el exterior.
- Mármora, Lelio. Las políticas de migraciones internacionales, Madrid-Buenos Aires OIM, Alianza Editorial, 1997.
- Novick, Susana : “Políticas y actores sociales ante la emigración de argentinos”, en : Sur-Norte. Estudios sobre la emigración reciente de argentinos. Novick, S. compiladora. Coedición Catálogos-Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, 2007.

-
- Organización Internacional para las Migraciones, OIM: “Perfil Migratorio de Argentina”, Buenos Aires, noviembre de 2008.
 - Jorge Martínez Pizarro. Globalizados, pero restringidos. Una visión latinoamericana del mercado global de recursos humanos calificados. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población- S E R I E Población y Desarrollo N° 56. Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 2005.