

Coordinación Fronteriza: Gobernabilidad Migratoria y Reparto de Responsabilidades a través de Cuotas Regionales

Serie Minutas N° 57-23, 08-05-23

Resumen

La presente minuta describe el contexto de decaimiento de los acuerdos de protección de los derechos humanos de migrantes y refugiados provistos por Naciones Unidas, y cómo dicho proceso ha afectado respuestas globales a la crisis migratoria contemporánea. Esta decaimiento también se ha expresado en la desaceleración o congelamiento las instancias regionales de integración y tratamiento de la migración, que ha dificultado el establecimiento de un marco de diálogo político que permita coordinar y dar gobernabilidad a la migración en la región.

En una segunda parte, se explora los nuevos caminos que ha tomado la gobernabilidad migratoria, que ha ido por la vía de la definición del reparto de responsabilidades, el cual progresivamente ha ido tomando sustancia, no obstante lo restrictivo de respuesta bilaterales o de alcance restringido, pero que señala el camino para llegar a acuerdos para una mayor solidaridad entre países para el establecimiento de cuotas regionales de refugiados y migrantes.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Contexto: Debilitamiento del Derecho Internacional para la Migración

La coordinación fronteriza apunta al corazón del problema de la gestión de la crisis migratoria que atraviesa el mundo y el continente americano en particular. El explosivo aumento de desplazados en el mundo fruto de conflictos y catástrofes climáticas, sumada a la agudización de la desigualdad hemisféricas y entre países, ha desencadenado un movimiento creciente y preocupante de migrantes, tanto regulares, indocumentados, refugiados y solicitantes de asilo. Para abordar estos desafíos globales, durante la segunda mitad del siglo XX se construyó lentamente un marco internacional normativo basado en los Derechos Humanos, que más allá de los principios y valores que lo inspiran, representaba un lenguaje común para el entendimiento entre Estados, Organizaciones Internacionales y la sociedad civil. Estos acuerdos progresivamente durante este siglo han ido perdiendo fuerza, lo que ha representado la acción unilateral de los países para enfrentar la crisis migratoria, que más que arribar a soluciones, han terminado por amplificar sistémicamente el problema. Es por ello que la reconstrucción del trabajo conjunto entre Estados, representa la principal esperanza de solución al problema de la crisis migratoria, que a través de la gobernabilidad de la migración y el reparto equitativo de la protección de refugiados y migrantes, permita compartir las cargas y las responsabilidades.

Los principales instrumentos internacionales que han pretendido regular la movilidad humana internacional bajo la óptica de los Derechos Humanos son la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951); la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) con los Protocolos de Palermo contra la trata de personas (2000), y la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (2003). Dentro de esta arquitectura de convenciones internacionales, existe una gradiente de aceptación y ratificación por parte de los Estados, siendo sintomático que tanto el refugio, la trata y tráfico de personas constituyen ámbitos de amplia aceptación mundial, concitando apoyo tanto de países en vías de desarrollo como desarrollados, que implica una prevalencia del derecho internacional. De manera contraria, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, no ha sido ratificada por ningún país del mundo desarrollado — principales receptores de migrantes—, como por ninguno de los países de las principales economías emergentes (BRICS), donde sigue primando una mirada puesta en la seguridad nacional o soberanista. Este es un asunto que, en opinión de muchos analistas, conspira contra la efectividad de la gobernanza internacional de la migración.

Lo preocupante de este contexto, es que el impulso de un enfoque centrado en los Derechos Humanos que había mostrado los países, no obstante lo moderado en su crecimiento, evidenciaba una tendencia de expansión lenta pero constante en las últimas dos décadas del siglo XX; pero actualmente, ha mostrado signos inequívocos de retroceso, los que se ha visto acentuado en el contexto de

pandemia mundial. Así, se observan endurecimientos en las condiciones para migrar e, incluso, en aquellos aspectos donde existía relativo consenso universal, como era el tratamiento de los refugiados, han comenzado a observarse políticas que vulneran los principios básicos de los Derechos Humanos consagrados en la Convención de 1951, como son la creciente conformación de campos de refugiados, la externalización de las fronteras y expulsiones administrativas expresas como políticas que han tendido a transformarse en permanentes. De manera concomitante, el aumento de la desprotección de los migrantes, ha incidido en un aumento en el número de muertes por efecto del desplazamiento, que en 2019 llegó a la cifra de 5.400 fallecidos¹, entre otros hechos preocupantes para la integridad humana.

La explicación que algunos investigadores han determinado para dar cuenta de este contexto poco favorable a una agenda internacional de Derechos Humanos de los migrantes, se explicaría por la creciente percepción negativa de las personas migrantes internacionales, a quienes se les ha asociado a la criminalidad, terrorismo, disminución de salarios, aumento del gasto público, etc., que no se condice con la evidencia del impacto económico positivo de los migrantes², que algunos autores explican, en parte, a los beneficios electorales para aquellos partidos que abogan por el endurecimiento de las políticas migratorias³.

Este escenario poco halagüeño para la migración y la protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes, contrasta con la necesidad imperiosa de la cooperación internacional para aprovechar los aspectos beneficiosos de ésta y reducir los riesgos asociados a cambiar el país de residencia. Para ello, Naciones Unidas ha buscado reactivar una agenda de gobernabilidad internacional de la migración y el refugio. Este nuevo impulso se materializó en el llamado del año 2013 a un Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, que ha propiciado primero la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes del año 2016, que finalmente decantó en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular en 2018 (Pacto de Marrakech), que no obstante no ser un instrumento vinculante, apunta a desarrollar buenas prácticas y recomendaciones para el tratamiento internacional de la migración por medio de la cooperación internacional. Este impulso institucional, sumado a los cambios que ha experimentado el organismo fruto del proceso de conformación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o Agenda 2030, ha significado un renovado esfuerzo en abordar el fenómeno por parte de la ONU.

¹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2022). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*. OIM: Ginebra. [en línea] <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES>

² Campo, F., Forte, G., & Portes, J. (2018). *The Impact of Migration on Productivity and Native-Born Worker's Training*. IZA Discussion Papers 11.833, Institute of Labor Economics (IZA).

³ Akkerman, T. (2028). *Partidos de extrema derecha y políticas de inmigración en la UE*. Anuario CIDOB de la Inmigración 2018, pp 48-62.

DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2018.4

2. Acuerdos Migratorios en América Latina

Respecto de las principales tendencias regionales en América Latina y El Caribe, un primer elemento central, es la tendencia que diversos autores han identificado entre los años 2003 y 2017 de “*humanización de la migración*”⁴, que remite a la integración progresiva de la doctrina de los Derechos Humanos en los cuerpos legales nacionales. Esto se ha visto reforzado en diversos instrumentos de integración regional, como son el Consenso de Montevideo, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, el Acuerdo de Residencia del Mercosur, los acuerdos de movilidad dentro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Alianza del Pacífico y la Comunidad Andina de Naciones, que han ido generando “*instrumentos regionales que han tratado de establecer estándares y avanzar en la modernización de las leyes, políticas y prácticas latinoamericanas en migración, como también facilitar las posibilidades de regularización y residencia para los nacionales de los Estados parte de esos acuerdos*”⁵.

No obstante, esta tendencia regional de alinearse al derecho internacional de los Derechos Humanos, ha comenzado a sufrir visiones críticas en los últimos años, en especial desde el 2015 con la explosión migratoria venezolana y haitiana, como también, el endurecimiento de las políticas migratorias de Estados Unidos y de la Unión Europea fruto de la crisis de Siria. Se observa, de esta forma, una serie de reformas, decretos e instructivos que han ido restringiendo la aplicación de las leyes (mayores controles fronterizos, endurecimiento de las políticas de ingreso o regularización, solicitud de visas, expulsiones, etc.) o, abiertamente, desatendiendo las obligaciones de protección de los Derechos Humanos de los migrantes y refugiados. El efecto práctico de esta tendencia, ha sido un debilitamiento de los acuerdos regionales, que han generado un endurecimiento de las legislaciones nacionales de migración, que han comenzado a mostrar señales de crisis.

Las regiones más atractivas para la migración internacional y que concentran mayor población inmigrante, siguen siendo Estados Unidos y Europa. No obstante, se observa una disminución significativa de la migración hacia estas regiones a partir de la crisis económica global del año 2008⁶. De esta manera, los movimientos migratorios han tendido a concentrarse progresivamente de manera intrarregional, y América Latina y El Caribe no ha escapado a esta tendencia y se encuentra entre las regiones en crisis⁷.

⁴ García, Lila (2016). Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina? *Colombia Internacional* 88, pp. 107-133.

⁵ Espacio Público (2018). *Estudio de análisis comparativo regional de las regulaciones migratorias en América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y Perú*. Espacio Público, Documento de Referencia n° 39.

⁶ Department of Economic and Social Affairs (UN-DESA) (2019). *International Migrant Stock 2019*. [en línea]

<https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>

⁷ UN-DESA (2019). Op. Cit.

3. Gobernabilidad Migratoria y Reparto de Responsabilidades

Las consecuencias de la actual crisis migratoria, ha impulsado la necesidad de revitalizar los acuerdos que ayuden a alivianar la presión y carga que los grandes desplazamientos de personas están provocando a nivel global, en especial para los Estados receptores, que ha vuelto a poner en el centro del debate el tema de la gobernabilidad migratoria. En este contexto, el concepto de "*reparto de responsabilidades*"⁸ ha devenido en el concepto clave del debate político sobre posibles soluciones que aliviarían la carga de los Estados de acogida al tiempo que abordarían la difícil situación de los solicitantes de protección internacional.

El concepto de responsabilidad de responsabilidades no es nuevo en la doctrina del derecho de los refugiados⁹, como lo atestigua el preámbulo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, piedra angular del régimen jurídico internacional de los refugiados, incluye la obligación general de ayudar a los países de acogida de refugiados mediante la cooperación internacional¹⁰. Sin embargo, diversos especialistas en derecho internacional han descrito el reparto de responsabilidades como un principio teórico o un llamado a los países¹¹, pues carece de sustancia concreta y requiere el paso desde los principios a política concretas¹². Como señala, Peter Schuck, no existiría actualmente ninguna norma sólida de reparto de la carga de los refugiados en el derecho o las prácticas internacionales¹³.

En sentido contrario a estas observaciones del carácter más bien declarativo del reparto de responsabilidades, Linos y Chachko, señalan que en los últimos años se han desarrollado acuerdos de reparto de responsabilidades que han avanzado de manera concreta en la delimitación del tratamiento de la migración y el refugio entre países, donde detectan una gradiente entre acuerdos *progresistas* y visiones minimalistas (*regresivos*) de las responsabilidades en lo que respecta a las implicancias de protección internacional¹⁴. Esta gradiente de los acuerdos, en su vertiente progresistas, buscarían efectivamente establecer responsabilidades compartidas para distribuir la carga de la crisis migratoria actual de los Estados receptores; en sentido inverso, otros acuerdos que lo que buscan lo que buscan es una transferencia de responsabilidades de protección de los solicitantes de refugio a terceros países receptores o donde son redireccionados los migrantes y refugiados, lo que preferentemente son no son tan ricos, institucionalmente

⁸ Linos, K. & Chachko, E. (2022). Refugee Responsibility Sharing or Responsibility Dumping? *California Law Review*, 110(3), pp. 897-934.

⁹ Schuck, P. (1997) Refugee Burden-Sharing: A Modest Proposal. *Yale Journal International Law*, 22, pp 243-297.

¹⁰ Naciones Unidas (ONU) (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. [en línea] <https://www.acnur.org/media/convencion-sobre-el-estatuto-de-los-refugiados>

¹¹ Schuck, P. (1997). Op. Cit.

¹² Doyle, M. (2018). Responsibility Sharing: From Principle to Policy. *International Journal of Refugee Law*, 30(4), pp. 687-690.

¹³ Schuck, P. (2013). Refugee Burden-Sharing: A Modest Proposal, Fifteen Years Later. *Yale Law & Economic Research Paper N° 480*. [en línea] <https://ssrn.com/abstract=2330380>

¹⁴ Linos & Chachko (2022). Op. Cit.

menos competentes o no tan seguros, además de una ausencia de mecanismos compensatorios adecuados¹⁵.

No obstante esta variedad de acuerdos, destacan algunas experiencias de dispositivos jurídicos que facilitan la implementación de políticas, que incluyen los requisitos de primer país seguro en la en las leyes nacionales de inmigración, un número cada vez mayor de acuerdos bilaterales la responsabilidad de un país a otro¹⁶, y la traducción de principios jurídicos abstractos, como el principio de solidaridad de la UE, en fórmulas concretas de reparto de responsabilidades.

Los autores, Linos y Chachko¹⁷, identificamos cuatro parámetros para evaluar los acuerdos de reparto de responsabilidades:

- (1) *compromisos de acogida de solicitantes de protección*: Aceptar acoger a solicitantes de protección o negarse a ejercer el derecho a trasladar a los migrantes fuera del territorio del país de acogida, que implica políticas de larga duración de permanencia en su territorio. Ejemplo de ello son el programa de reasentamiento de refugiados de larga duración de Estados Unidos para afganos, y la decisión de Alemania de permitir que más de un millón de refugiados sirios.
- (2) *componente monetario o ayuda no monetaria equivalente*: Transferencia de recursos o cooperación para el desarrollo a terceros países desde países de altos ingresos que buscan desincentivar la migración a su territorio, la cual se corresponde con los costes estimados de acogida y reasentamiento de la población acogida en terceros países. Ejemplo de ello es el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía, como también, de una manera draconiana, el acuerdo de Estados Unidos con los países del triángulo norte de Centro América y, actualmente, con Colombia, Guatemala, Panamá y México.
- (3) *acuerdos bilaterales frente a acuerdos multilaterales*: Se distinguen entre ellos en la profundidad de la asociación, siendo los acuerdos multilaterales las medidas de solidaridad de la UE; de los bilaterales, como los Acuerdos de Cooperación en materia de Asilo (ACA) de la administración Trump con tres países centroamericanos.
- (4) *instrumentos jurídicamente vinculantes*: Dice relación con que si un acuerdo o instrumento vincula jurídicamente a las partes. Por ejemplo, el Pacto Mundial es totalmente voluntario, mientras que las medidas de emergencia de la UE de 2015 fruto de la crisis migratoria Siria, vinculan jurídicamente a los Estados miembros de la UE.

Es sobre estos bordes sobre los que actualmente se desarrollan las discusiones internacionales sobre materia migratoria y de refugio, que han buscado afrontar

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ Van Liempt, I. et al (2017). *Evidence-based assessment of migration deals: The case of the EU-Turkey statement. Final report.* Netherland Organisation for Scientific Research.

¹⁷ Linos & Chachko (2022). *Op. Cit.*

la crisis migratoria y de refugiados, que ante el decaimiento en la ratificación e implementación de los acuerdos provistos por las Naciones Unidas, han comenzado a explorarse vías alternativas. Dentro de la discusión, el elemento central son justamente las cuotas de acogida de los diferentes países, pero con la excepción de la Unión Europea, han tendido a ser acuerdos establecidos entre países y no de manera regional. Quizás la última política implementada por Estados Unidos, que contempla la entrega de Visas para su territorio, pero también se coordina con Canadá y España en la distribución de cuotas de ingreso legal, sumado a la coordinación con México, Panamá como primeras compuestas para parar el flujo migratorio, y de Guatemala y Colombia con la instalación de centros de procesamientos de asilos, dan cuenta de una mirada más regional.

En el caso de la Unión Europea, es la región que más ha avanzado, no sin conflicto, respecto a una solución regional al sistema de cuotas de personas solicitantes de asilo y refugio, conocido como el Sistema Dublín. Este convenio regional fue firmado en 1990 y entró en vigencia en 1997, representando una ley de la Unión Europea que busca ordenar el ingreso de personas solicitantes de asilo y refugio, acorde a los principios de la Convención de Ginebra¹⁸, el cual ha sido modificado en 2003, 2013, y actualmente está en discusión una nueva actualización dentro del Parlamento Europeo. Dentro de los lineamientos que establece el Sistema Dublín, es determinar un único Estado miembro de la unión como responsable de la tramitación de las solicitudes de asilo, que impida la presentación de múltiples solicitudes y el desplazamiento de solicitantes en la región. Usualmente, el Estado responsable era aquel por donde ingreso a la Unión Europea el solicitante, pero ello derivó en una creciente presión de los Estados fronterizos, que además son los países con menores posibilidades materiales de prestar protección, que llevó al endurecimiento de las condiciones de ingreso y la devolución de muchos migrantes y refugiados.

Los problemas que manifestó el Sistema Dublín en la crisis de refugiados sirios, donde diversos países se negaron a recibir cuotas de refugiados en sus territorios, llevó a una creciente crítica a este acuerdo, que derivó en tres hechos significativos; por un lado la decisión de Alemania, como principal economía de la Unión Europea, de asumir la acogida del principal contingente de refugiados; segundo, la firma de un acuerdo con Turquía bajo la modalidad de transferencia de recursos para redireccionar migrantes y refugiados; y tercero, un nuevo debate para actualizar el Sistema Dublín, que permita afrontar los compromisos internacionales en materia de refugio y asilo.

La discusión de la reforma del Sistema Dublín, ha ido avanzando de manera lenta, pero ya hay algunos puntos que han ido transformándose en acuerdos. Dentro de estos pueden mencionarse¹⁹:

¹⁸ Unión Europea (s/f). *Reforma del sistema de asilo de la UE*. [en línea] <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>

¹⁹ *Ibíd.*

- implementar un nuevo sistema de gestión del asilo y la migración, que contemple mecanismos solidarios (cuotas) y eficiente en la tramitación de las solicitudes de asilo.
- Prever medidas temporales y excepcionales ante situaciones de crisis migratoria y de refugio.
- Mejorar la base de datos (Eurodac) de los solicitantes de asilo.
- Fortalecer la institucionalidad a través de la creación de una agencia especializada en las solicitudes de asilo.
- Implementación de un nuevo sistema de control obligatorio, que contempla aspectos sanitarios, identificación y seguridad.
- Armonización de los procedimientos y actualización de los requisitos de asilo mediante un reglamento para la UE para garantizar la protección de los derechos de los solicitantes.
- Reformar las normas de las condiciones de acogida, que permitan entregar condiciones dignas de protección.
- Crear un Marco de Reasentamiento de la UE permanente.

Todas estas medidas, no obstante las críticas a su política de redireccionamiento de migrantes y refugiados, dan cuenta de un avance de coordinación regional, que facilitado por el proceso de integración política, económica y administrativa, les permite abordar de forma conjunta un desafío de gran magnitud, posibilitando la implementación de políticas de gobernabilidad migratoria basada en el reparto de responsabilidades.

4. Conclusión

Resulta evidente que las respuestas regionales para enfrentar las crisis migratorias y de refugio que vive el mundo, son el camino óptimo para dar soluciones más eficientes y respetuosas de los derechos humanos de los refugiados y migrantes. Para el caso de América Latina, es evidente que la negociación bilateral con Estados Unidos u otros estados desarrollados de América, deja a los países de la región en desigualdad de condiciones y debilitados para poder hacer valer sus intereses. A este respecto, el camino que habría que explorar, sería reactivar las diversas instancias de integración regional o de trabajo regional en materia migratoria, como fueron el Consenso de Montevideo, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, el Acuerdo de Residencia del Mercosur, y otros acuerdos relacionados con la movilidad. Atenta contra esta estrategia, la reacción unilateral que han mostrado los países de la región, que han endurecido sus políticas migratorias, que ha terminado generando un efecto sistémico en Sudamérica y Centroamérica, que más que inmunizar a los países a la crisis migratoria, han amplificado sus efectos negativos, como es la migración irregular, las asociaciones ilícitas de tráfico y

trata, el riesgo a perder la vida de los migrantes y condiciones de alta vulnerabilidad en la integración de la población solicitante de asilo.

Lo ideal sería retomar el espíritu que impregnó el tratamiento de la movilidad humana a comienzos de este siglo, de "*humanización de la migración*"²⁰, pero la tendencia más que a retomar la agenda de Naciones Unidas, pareciera, ser el camino de los acuerdos bilaterales. Quizás un camino intermedio, si se logra activas las instancias regionales de integración y coordinación, sería generar acuerdos regionales multilaterales, y en ese sentido, más que la creación de una nueva instancia, sería reactivas aquellas que ya han operado en la región, y que arrastran una serie de lecciones aprendidas, buenas prácticas y confianzas ya construidas.

²⁰ García (2016). Op. Cit.