

Rol de los Parlamentos en la Gobernanza migratoria

Serie Minutas N° 60-23, 12-05-23

Resumen

La presente minuta describe las principales tendencias y características de la crisis migratoria y de refugiados por la que atraviesa el mundo, y América en particular. Esta descripción permite calibrar el desafío que se enfrenta en materia de migración y refugio, que ha excedido las capacidades nacionales de los países de la región, por lo que resulta evidente que demanda una acción coordinada y solidaria entre los países.

En ese marco, se revisan las principales tendencias del rol que le cabe al parlamento en la gobernanza mundial de la migración, para lo cual se ha trabajado con diferentes documentos y recomendaciones que han emanado de la Unión Interparlamentaria.

Finalmente, se describe en términos prácticos, cuáles serían los campos donde las funciones parlamentarias pueden colaborar con los gobiernos en la gestión internacional de la migración.

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 de la Crisis Migratoria

Desde hace algo más de dos décadas, resulta evidente el estancamiento en la firma y ratificación de los principales instrumentos del derecho internacional sobre los refugiados y migración, como son la "Convención sobre el Estatuto de los Refugiados" de 1951 y la "Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares" de 2003, ambos de Naciones Unidas. De los 193 países miembros del organismo, 145¹ ha suscrito el estatuto de los refugiados, y solo 58² la convención sobre trabajadores migratorios, excluyéndose de firmar esta última convención, todos los países desarrollados y las grandes economías emergentes (BRICS), principales destinos de la migración. Este escenario poco halagüeño llevó a Naciones Unidas a tratar de reimpulsar una agenda migratoria de gobernanza internacional del fenómeno, que se materializó en el llamado del año 2013 a un Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo³, que se expresó en lo que se conoce como el Pacto de Marrakech del año 2018. 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 cuajado en un renovado esfuerzo por abordar el fenómeno por parte de Naciones Unidas.

No obstante este esfuerzo de Naciones Unidas, la actual magnitud de la crisis migratoria y de refugiados, que según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) superó en el año 2022 la cifra de 103 millones de personas desplazadas⁴ (respecto del año 2021, que fueron 89,3 millones), de las cuales el número de refugiados llegó a la cifra de 32 millones de personas⁵ (respecto de los 25,7 millones del año anterior). Este aumento explosivo se explica, preferentemente, por desplazamientos forzados de ciudadanos de tres países, como son Ucrania, Siria y Venezuela, que constituyen el 56% de los solicitantes de refugio. Como se aprecia, la crisis migratoria y de refugiados ha llegado con fuerza y radicalidad al continente americano, y la región está inserta plenamente en esta crisis mundial.

Ningún país del mundo está preparado para afrontar solo esta crisis, sino que demanda la respuesta coordinada de los países y de la cooperación internacional. Lo paradójico, es que lo que se observa ha sido todo lo contrario, un endurecimiento de las condiciones de ingreso y tránsito de las personas solicitantes de refugio, migrantes y desplazados, que ha llevado a una amplificación del problema migratorio. La razón de esta amplificación, es que se han exacerbado los ingresos irregulares en todos los países de la región, que implica una integración precaria y en los bordes de la sociedad; un aumento de las organizaciones criminales transnacionales vinculadas al tráfico y trata de personas; el incremento de los casos fatales de personas tratando de desplazarse por la región; una militarización de las fronteras americanas; y lo que es más preocupante, el crecimiento de un

¹ ACNUR. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0506.pdf>

² Naciones Unidas. *Base de Datos tratados*. [en línea]

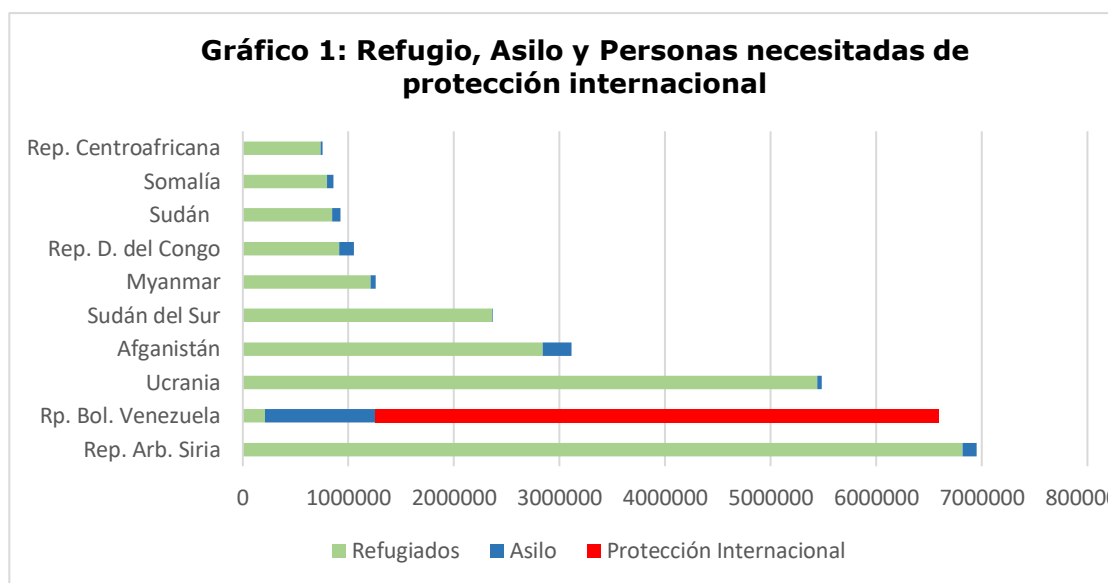
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?%20CountryID=5&Lang=Sp

³ Naciones Unidas (2013). *Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo*. Asamblea General de Naciones Unidas. Nueva York

⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2023). *Informe Semestral de Tendencias 2022*. [en línea] <https://www.acnur.org/informe-semestral-de-tendencias-2022>

⁵ *Ibid.*

sentimiento xenófobo, que ha comenzado a criminalizar a la migración y el refugio.



Fuente: ACNUR (2023) <https://www.acnur.org/informe-semestral-de-tendencias-2022>

Este ambiente hostil hacia la migración en América, está impidiendo poder resolverla, y se ha visto agravada por algunas decisiones de Estados Unidos, como ha sido la externalización de su frontera, redirigiendo los migrantes hacia países del triángulo norte de Centroamérica (Honduras, Guatemala y El Salvador) y Colombia, como también, las restricciones de ingreso por cinco años a quienes traten de ingresar de manera irregular a Estados Unidos, las que ha hecho extensivas a Panamá y México, generando grande atolladeros y corredores migratorios irregulares, donde decenas de miles de personas exponen sus vidas o que éstas estén expuestas a la violación de sus Derechos Humanos.

Esta crisis se ha vuelto sistémica en el continente, y como señala la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se debe principalmente a "cuatro focos principales de crisis humanitaria en América Latina y el Caribe (ALC): Colombia, Venezuela, el Norte de América Central y Haití, pero también hay otras situaciones preocupantes en todo el istmo centroamericano, entre el Darién (Panamá) y el Río Grande (México), que conforman una especie de "corredor migratorio". Todo ello constituye el mapa de la fragilidad que afecta a esta región y obliga a la comunidad internacional a reforzar su acción humanitaria vinculada estrechamente con esfuerzos de desarrollo y a favor de la paz⁶.

⁶ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (2022). *Estrategia Humanitaria 2022 - 2023 América Latina y Caribe*. AECID. [en línea] <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/América%20Latina%20V5.pdf>

2. Iniciativas Internacionales Parlamentarias para la Crisis Migratoria

La Unión Interparlamentaria (UIP) ha sido la principal instancia parlamentaria internacional que ha desarrollado varias iniciativas relacionadas con la gobernanza de la migración y los derechos humanos, desde el punto de vista de los parlamentos del mundo. En particular, esta organización ha promovido la protección de los derechos humanos de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, y ha abogado por políticas de migración justas e inclusivas, que respeten los derechos humanos y promuevan la integración y la cohesión social. Paralelo a la defensa de estos principios, la Unión Interparlamentaria ha destacado la importancia de la cooperación internacional para abordar los desafíos globales en materia migratoria, incluyendo el tráfico y la trata de migrantes. De esta forma, la Unión Interparlamentaria ha promovido una perspectiva de derechos humanos en la gobernanza de la migración y ha abogado por una acción coordinada a nivel internacional para abordar los desafíos globales en este ámbito.

Bajo estos parámetros, la UIP ha trabajado para fortalecer la capacidad de los parlamentarios para desempeñar un papel más efectivo en la formulación de políticas migratorias justas e inclusivas, diseñando marcos de trabajo y de buenas prácticas. Las líneas principales de trabajo del organismo, ha apoyado y promovido la participación de los parlamentarios en la formulación de políticas migratorias justas e inclusivas a través de diversas iniciativas de capacitación y fortalecimiento de capacidades. Todas estas iniciativas de la UIP, buscan aumentar la capacidad de los parlamentos para abordar temas migratorios a nivel nacional y regional.

El Secretario General de la Unión Interparlamentaria (UIP), Martin Chungong, ha planteado en diversos foros y reuniones, que el desafío en materia migratoria ha sido *“que los parlamentarios asumieran la responsabilidad de las políticas migratorias con miras a crear un marco normativo coherente (...). En 2015, la UIP aprobó una declaración sobre “el imperativo de una migración más justa, inteligente y humana” que se centrara en las medidas que los parlamentarios podían adoptar para garantizar una sólida formulación de políticas”*⁷. Justamente en esta línea de trabajo, la Unión Interparlamentaria ha organizado varias reuniones y conferencias para que los parlamentarios intercambiaran ideas y buenas prácticas en relación con la migración. En estas reuniones, los parlamentarios han podido discutir formas de mejorar el acceso a los derechos y servicios para los migrantes, así como abordar los desafíos relacionados con la protección de los derechos humanos de los migrantes y refugiados.

Fruto de este trabajo, la UIP ha elaborado recursos y herramientas para ayudar a los parlamentarios en su trabajo sobre políticas migratorias. El principal insumo en este sentido, ha sido la publicación de un Manual sobre Migración para Parlamentarios⁸, que fue desarrollado en conjunto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la OIT, el cual

⁷ Organización Internacional de las Migraciones (OIM) (2018). *Nº28 Dialogo internacional sobre la migración. Asociaciones inclusivas e innovadoras para una gobernanza eficaz de la migración a escala mundial*. OIM. [en línea] https://publications.iom.int/system/files/pdf/idm_28_es.pdf

⁸ UIP / OIT / ACNUDH (2015). *Migración, derechos humanos y gobernanza. Manual para Parlamentarios Nº 24*. UIP. [en línea] https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf

que proporciona información y orientación sobre políticas migratorias, así como un kit de herramientas para parlamentarios sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible centrado en la migración y el desarrollo, que permitiese *“apoyar la elaboración de un enfoque gubernamental que incluyese indicadores para la aplicación de la meta 10.7 de los ODS, supervisar los avances y promover un enfoque más equilibrado de la migración que se basara en datos empíricos”*⁹.

De esta forma el manual de la UIP, entrega una visión general de los instrumentos del derecho internacional y de los marcos jurídicos en que se sustentan, para que los parlamentarios los conozcan y puedan garantizar la protección de los derechos de los migrantes. De esta forma, el manual señala respecto a las funciones de los parlamentarios en la gobernanza de la migración, juega:

*“un rol clave que desempeñar para garantizar una respuesta significativa, equilibrada y fundamentada a la migración. En primer lugar, tienen la responsabilidad de adoptar leyes de migración adecuadas que hagan efectivas las obligaciones internacionales contraídas por los Estados en virtud del marco de tratados internacionales, especialmente en lo que se refiere a las normas de derechos humanos y a las normas laborales. Los parlamentarios, y también los gobiernos, pueden, y deben, promover políticas justas y eficaces con el objetivo de maximizar los beneficios que conlleva la migración. Al mismo tiempo, tienen que abordar los desafíos reales a los que hacen frente los países de acogida, tránsito y origen”*¹⁰.

Pero el hito más relevante en materia de políticas migratorias y rol de los parlamentos, es el contexto de trabajo y colaboración internacional provistos por el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular¹¹ y el Pacto Mundial sobre Refugiados¹², que es un enfoque del tratamiento de la migración y el refugio, de carácter *“pansocial”*, expresado en su artículo N°15, donde promueve una colaboración amplia entre los múltiples interesados. Es decir:

*“Promueve una amplia colaboración entre múltiples interesados para abordar la migración en todas sus dimensiones mediante la inclusión de los migrantes, las diásporas, las comunidades locales, la sociedad civil, los círculos académicos, el sector privado, los parlamentarios, los sindicatos, las instituciones nacionales de derechos humanos, los medios de comunicación y otros interesados en la gobernanza migratoria”*¹³.

Es de esta forma que la cooperación internacional adquiere otros bríos, pues se desancla de una lógica centrada exclusivamente en los actores de gobierno, sino que integra otras visiones relevantes, dentro de las cuales está la mirada y el rol que juegan los parlamentos. A este respecto, los Pactos sobre migración y refugio, señalan la

“necesidad de fortalecer las asociaciones a nivel mundial, incluidas las iniciativas en el marco del sistema de las Naciones Unidas destinadas a fortalecer la colaboración. Los oradores también instaron a las Naciones

⁹ OIM (2018). Op. Cit.

¹⁰ UIP / OIT / ACNUDH (2015). Op. Cit.

¹¹ Naciones Unidas (2018a). *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. [en línea] <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>.

¹² Naciones Unidas (2018b). *Pacto Mundial sobre Refugiados*. [en línea] <https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2020-05/GCR%20Booklet%20ES.pdf>

¹³ Naciones Unidas (2018a). Op. Cit.

Unidas a brindar sus conocimientos especializados no solo a los organismos gubernamentales nacionales, sino también a los parlamentarios, los gobiernos locales, la sociedad civil y las organizaciones de migrantes y las diásporas, y, al mismo tiempo, hacer participar a todos estos agentes en el intercambio de prácticas óptimas y fomentar capacidades en beneficio de otras entidades”¹⁴.

En este punto valga una nota de cautela. Chile no obstante ser uno de los promotores del Pacto para la Migración Segura, Ordenada y Regular, como el Pacto sobre Refugiados, terminó no suscribiendo dichos pactos, lo que reviste una complejidad diplomática. El 10 de diciembre 2018 en Marruecos en la ciudad de Marrakech fue aprobado el proyecto de resolución A/73/L.66, por 152 votos a favor, 5 en contra y 12 abstenciones¹⁵. Los países que votaron en contra, fueron Estados Unidos (que ni siquiera participó en la ronda de negociación), Hungría, Israel, Polonia y República Checa. Dentro de los doce países que se abstuvieron¹⁶ y no firmaron el Pacto, estaba Chile¹⁷. Además, otros 24 países ni siquiera votaron, pues no asistieron a la reunión, y algunos países comunicaron en su momento su intención de abandonarlo, como es el caso de Brasil.

Cabe destacar que América Latina es una de las regiones del mundo donde ha encontrado mayor apoyo la ratificación de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, siendo Chile uno de los países que ha firmado y ratificado dicho documento en marzo del año 2005. Pero este impulso ha ido perdiendo fuerza, y actualmente muestra una tendencia más reticente a este tipo de acuerdos internacionales, incluso, si estos no son vinculantes (*soft law*). Ejemplo de ello, es que Chile respecto del Pacto de Marrakech, decidió bajo la administración del ex Presidente, Sebastián Piñera, abstenerse de firmarlo. Las razones aducidas por el gobierno de Chile, es que este Pacto abriría las puertas a la migración irregular hacia Chile, y que el país estaría adquiriendo un compromiso vinculante para recibir más extranjeros. Esta mirada negativa que ha ido adquiriendo la migración en Chile, se expresa en términos de mayor reticencia a asumir nuevos compromisos internacionales y el endurecimiento de las normas de ingreso y permanencia, como se manifiesta en la nueva ley de migración y extranjería, Ley Nº 21.325, promulgada el abril de 2021.

El argumento para la negativa del país a firmar el Pacto de Marrakech esgrimido por el Gobierno es que en este “*no se aprecia diferencia entre migración regular e irregular*”¹⁸, además de cuestionar, como señaló el en ese entonces Subsecretario del Interior, Rodrigo Ubilla, el principio de base de que la inmigración constituiría un derecho humano: “*nosotros decimos que la migración no es un derecho humano. El derecho lo tienen los países de definir las condiciones de ingreso de los ciudadanos extranjeros (...). Si fuera un derecho humano, entonces estamos*

¹⁴ OIM (2018). Op. Cit.

¹⁵ Naciones Unidas (2018c). *Asamblea General. Septuagésimo tercer período de sesiones*. [en línea] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/446/33/PDF/N1844633.pdf?OpenElement>

¹⁶ Argelia, Australia, Austria, Bulgaria, Chile Italia, Latvia, Libia, Liechtenstein, Rumanía, Suiza y Singapur.

¹⁷ <https://news.un.org/es/story/2018/12/1448301>

¹⁸ EL Mostrador, 12 de septiembre de 2018. [en línea]

2 <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2018/12/09/gobierno-se-baja-del-pactomundial-para-la-migracion-porque-no-es-un-derecho-humano/>

*en un mundo sin fronteras. Creemos firmemente en los derechos humanos de los migrantes, pero no que migrar sea un derecho humano*¹⁹.

La complejidad que adquirió el tema migratorio y la dificultad que existió por décadas para consensuar una nueva ley de migración, llevó al gobierno de la época a rechazar algunas de las iniciativas o recomendaciones que el Pacto contenía, como era el permitir el cambio de estatus migratorio al interior del país, pues esto era visto como una medida que *"incentiva la irregularidad y atenta contra la seguridad migratoria"*²⁰.

Los partidos que en ese momento eran oposición rechazaron esta medida, no obstante, haber llegado al gobierno del país en 2022, han mantenido la medida de no suscribir dichos pactos mundiales.

3. Conclusión

De acuerdo a la documentación consultada, el rol que juega el parlamento en materia de gobernanza de la migración se daría en cuatro ámbitos privilegiados:

El primero, y donde hay mayor tratamiento del tema en la documentación de la UIP, es respecto a las funciones asociadas a legislar. En esta materia, señala que debe legislarse en observancia a los principios, marcos e instrumentos jurídicos provenientes del derecho internacional de los Derechos Humanos. Sobre esto, llama a legislar sin populismos, ni bajo una agenda que busque sacar rentabilidad política de un sentimiento anti inmigrantes, sino que se haga en base a los acuerdos internacionales suscritos por el país, la evidencia empírica (datos) y los principios universales de los derechos humanos.

El segundo rol que juegan los parlamentos, está dado por su carácter fiscalizador, que debe orientarse al cumplimiento de los acuerdos y compromisos internacionales suscritos por el país, para lo cual es crucial controlar los actos de gobierno en la materia.

El tercero, dice relación con la facultad de aprobación de tratados internacionales, para lo cual llaman a la necesidad de promover en los países la adopción de los diferentes acuerdos, convenciones, pactos e instrumentos del derecho internacional, que permitan una gobernanza mundial de la migración, basada en principios jurídicos comunes y acciones previsibles, que maximice los aspectos positivos de la migración y reduzca al máximo los riesgos asociados a ella.

El cuarto, y último, rol de los parlamentos en la gobernanza de la migración, está dado por las nuevas concepciones que están primando dentro de la cooperación internacional, como es el carácter "pansocial", donde los parlamentos juegan un papel clave en la gestión migratoria, que va más allá de la visión exclusivamente gubernamental, que se inscribe en lo que ha dado a llamar: la diplomacia parlamentaria.

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ *Ibíd.*