

Migration and Human Rights. The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights

Paul de Guchteneire, Antoine Pécoud y Ryszard Cholewinski, eds., 2009, Nueva York, Cambridge University Press/UNESCO Publishing.

Martha Luz Rojas Wiesner
El Colegio de la Frontera Sur

El libro está dedicado a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (en adelante la convención), uno de los nueve instrumentos de derechos humanos del sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La obra se compone de 15 capítulos y dos anexos. Los primeros seis capítulos están enfocados en la historia, contenido, alcance e implementación de la convención, destacando el papel de varios actores en este proceso, así como los avances y obstáculos hacia la ratificación de este tratado. A este último tema se dedican ocho de los restantes capítulos del libro, y en ellos se analiza la situación en países receptores de migrantes. Como anexos, se presentan el texto de la convención (anexo 1) y la lista de países que

para junio de 2009 habían ratificado las convenciones 97 y 143 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la convención objeto de análisis de este libro (anexo 2).

En el primer capítulo, dos de los editores del libro, Guchteneire y Pécoud, introducen al lector en la convención, ligando sus reflexiones con las de los demás capítulos de la obra. Más que una introducción convencional, se trata de un capítulo que permite un acercamiento a varios aspectos de la convención. En un contexto mundial de mayor intensidad y complejidad de la migración internacional, los autores subrayan la necesidad de abordar el tema de la protección de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y de sus familias, dados los problemas de racismo, xenofobia y discrimina-

ción en los lugares de destino. La creciente preocupación por el control de las fronteras y por la contención de la migración irregular constituye uno de los principales obstáculos para que las actuales políticas contribuyan a asegurar el respeto de los derechos fundamentales de los/las migrantes. Si bien con la ratificación de la convención no se solucionarían tales problemas, sí se contribuiría a cambiar políticas y prácticas en varias direcciones.

En el segundo capítulo, Graziano Battistella aborda “la difícil pero esencial relación” entre migración y derechos humanos. El autor destaca algunas particularidades de la convención: es el instrumento de la ONU con mayor número de artículos (93), tuvo el progreso más lento desde la adopción hasta la entrada en vigor (13 años) y cuenta con el menor número de ratificaciones, peculiaridades vinculadas a las dificultades de la comunidad internacional para aproximarse a la migración desde una perspectiva de derechos humanos y según los estándares para su manejo. En este proceso, el autor identifica dos etapas en la discusión sobre la protección de los migrantes: antes y a partir de los años setenta del siglo xx. La convención tiene su propia historia

desde los primeros años de esa década en un contexto de grandes cambios tanto en la economía mundial como en las políticas de migración y en los flujos migratorios internacionales, que generaron un aumento notorio de migrantes en condición irregular y un interés en su protección.

En el tercer capítulo, Mariette Grange y Marie D'Auchamp describen la historia y el nivel de participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y de la sociedad civil en etapas clave en la historia de la convención. En la preparación y redacción no estuvieron presentes debido a varios obstáculos, pero desde mediados de la década de los noventa, ONG, sindicatos, grupos religiosos y organizaciones de migrantes han estado participando en campañas en favor de la ratificación y en acciones concretas de sensibilización, promoción y defensa de derechos. En este último sentido, se han preocupado por exigir el cumplimiento de las disposiciones de la convención, la armonización de las disposiciones nacionales con la normatividad internacional y la difusión de información sobre ese tratado. De acuerdo con las autoras, la no ratificación de la convención es producto de una clara falta de voluntad política, pero también

de ignorancia y mitos que hay que superar.

En el capítulo 4, Clara Edelenbos aborda el papel del Comité sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CTM), órgano de vigilancia del cumplimiento de la convención por los Estados parte. La autora describe el procedimiento que se sigue en esta supervisión y señala que un problema para tal seguimiento es el retraso en la entrega de los informes: de 30 reportes iniciales pendientes al 30 de abril de 2009, cuando ella redacta su capítulo, el CTM sólo había recibido 13, entre los cuales están tres casos que presenta en el capítulo: Malí, Egipto y México. El retraso en los informes es un problema que enfrentan los comités de vigilancia del sistema de la ONU, lo que ha motivado propuestas para una mayor coordinación.

En el quinto capítulo, Isabelle Slinckx se enfoca en el análisis de los derechos humanos en siete de las convenciones del sistema de la ONU derivadas de la *Declaración universal de los derechos humanos*. La autora busca clarificar cuál es el lugar que tienen los derechos humanos de los migrantes en este sistema. Si el argumento de los gobiernos de los países de destino para no ratificar la convención es

que los migrantes ya están suficientemente protegidos por sus propias disposiciones y por otras convenciones, la autora se pregunta: ¿de qué modo los derechos de los trabajadores migratorios están efectivamente protegidos por las restantes convenciones de la ONU? ¿Es realmente innecesaria la convención en el esquema internacional de derechos humanos? ¿Cuál es la protección que el sistema de derechos humanos da a los migrantes y cómo se ha implementado? Y ¿cuáles son los vacíos? Una de las principales conclusiones de la autora es que la convención debe ser el principal tratado para la regulación de la migración y que no debe ser remplazada por otras.

En el sexto capítulo, Patrick Taran subraya “la necesidad de un enfoque basado en derechos para la migración en la era de la globalización”. Para el autor, la renuencia a la ratificación refleja la resistencia a reconocer los estándares de aplicación de derechos relacionados con los migrantes. El tema representa un punto de tensión entre las consecuencias de la lógica económica de la globalización y los valores morales de los conceptos y leyes relativos a los derechos humanos. El abuso y la explotación generalizada de los trabajadores migrantes contrasta

con las promesas de que la globalización económica traerá mejores condiciones de vida y protección social a las personas en todo el mundo. Según Taran, la ratificación de la convención es fundamental para avanzar hacia un estado de derecho y hacia la extensión de la democracia en contextos de creciente migración internacional, pero la promoción de las reglas para lograrlo debe ser una responsabilidad compartida.

A partir del capítulo 7, con excepción del 9, dedicado al caso mexicano, se abordan de manera específica los obstáculos para la ratificación en algunos países. Estos capítulos siguen una estructura similar: se analizan el contexto migratorio, la situación de las personas migrantes en tales destinos y los problemas que allí enfrentan para acceder a derechos, y después se pasa al tema de los obstáculos para la ratificación y, en algunos casos, al de las oportunidades derivadas de la ratificación, como las creadas por la sociedad civil en la defensa y promoción de derechos.

Así, en el capítulo 7, Nicola Piper analiza el caso de los países del sur, sureste y este de Asia, donde se registra una intensa dinámica migratoria intrarregional. Para la autora, Asia está subrepresentada entre los Estados parte de la

convención, pues sólo tres países la han ratificado y tres más sólo la han firmado. El tema de la no ratificación está muy politizado, pero al mismo tiempo ha generado, en la sociedad civil de algunos de estos países —por ejemplo, Filipinas—, una preocupación por la promoción de los derechos de los migrantes.

En el capítulo 8, Víctor Piché, Eugénie Depatie-Pelletier y Dina Epale abordan el caso de Canadá, un país que tiene una historia, cultura y economía que se han sustentado en la inmigración y en la colonización sistemática de su territorio. A pesar de esto y de reconocer oficialmente la importancia del respeto de los derechos humanos de los trabajadores migrantes, Canadá no ha ratificado la convención. Los autores analizan las razones de esta postura a partir de la opinión del gobierno federal, de los miembros del parlamento federal y de los grupos comunitarios y ONG.

En el capítulo 10, Jonathan Crush, Vincent Williams y Peggy Nicholson indagan sobre el silencio guardado por Sudáfrica respecto de la convención. Este país de destino registró un incremento importante en los volúmenes de migrantes después de 1994, pero no ha mejorado las condiciones de los trabajadores. Desde 2004 se pro-

dujo un cambio en el tratamiento de los temas de protección de migrantes, aunque no se ha planteado el tema de la ratificación.

En el capítulo 11, Bernard Ryan revisa el debate político en el Reino Unido relacionado con el expreso rechazo del gobierno a la ratificación, dado que se argumenta que esa adhesión implicaría intervención en la política interna respecto de la inmigración. Por eso no ha ratificado éste y otros instrumentos que le implicarían compromisos multilaterales respecto de su política de inmigración. En contraste, sindicatos, ONG, partidos políticos y miembros del parlamento han dado un creciente apoyo a la convención en un contexto en el que, según los autores, se ha registrado un incremento selectivo de migrantes.

En el capítulo 12, Hélène Oger analiza el rechazo de Francia a la convención. Para la autora, la falta de conciencia o de conocimiento acerca de la convención no puede ser un argumento de Francia para la no ratificación, dado el papel activo de las ONG y de la sociedad civil en las campañas para la adhesión. Las mayores objeciones son de índole política, condicionadas por la pertenencia a la Unión Europea, fuertemente preocupada por los problemas de seguridad y caracterizada por una política fle-

xible, selectiva e instrumental respecto de los migrantes.

En el capítulo 13, Felicitas Hillmann y Amanda Klekowski von Koppenfels se enfocan en el caso de Alemania, uno de los países europeos con mayor inmigración y un número significativo de migrantes indocumentados. Aunque con objeciones, este país participó en la preparación y redacción de la convención, a la que finalmente no se adhirió. En contraste, las ONG alemanas han cobrado un papel activo en las campañas europeas hacia la ratificación.

En el capítulo 14, Kristina Touzenis analiza el caso de Italia a partir de la información de representantes de sindicatos, ONG, políticos y académicos. Italia es un país que entre 1948 y mediados de los noventa ratificó varios instrumentos internacionales que contienen disposiciones relativas a migrantes; sin embargo, no ha firmado la convención. Según la autora, el cambio en la postura y en el discurso del gobierno italiano se asocia al papel que el país ha tenido en la dinámica migratoria: en los cincuenta era un país de emigrantes; hoy es uno de destino, en el que los trabajadores temporales representan la mayor parte de la inmigración.

En el capítulo 15, Euan MacDonald y Ryszard Cholewinski

analizan los obstáculos para la ratificación en siete países del área económica europea: Francia, Alemania, Italia, Polonia, España y Reino Unido (de la Unión Europea) y Noruega. Este capítulo es una suerte de conclusión, al menos para el entorno europeo, pues aborda algunos de los casos de capítulos precedentes. Los obstáculos pueden resumirse en tres grandes grupos: los relacionados con la baja conciencia sobre la convención, las objeciones legales y los aspectos políticos que entran en juego. Los mayores problemas son de índole política, lo que hace que los gobiernos de estos países califiquen los principios de la convención como superfluos, reiterativos (ya están en otros instrumentos) y quizá incoherentes al otorgar derechos a migrantes en situación irregular. A pesar de esta postura negativa, los autores encuentran oportunidades para la ratificación. En cinco de estos países la sociedad civil ha logrado avances notorios en el conocimiento y conciencia de este tratado, los cuales están correlacionados con el nivel de aceptación que algunos partidos políticos y miembros del parlamento han manifestado por la convención.

Como un caso especial, en el capítulo 9 se analiza la situación de México, un país que ya ha ra-

tificado la convención y que en su momento actuó en su redacción y promoción. Las autoras, Gabriela Díaz y Gretchen Kunher, destacan el papel de México como país de origen, tránsito y destino de migrantes, situación que ha llamado la atención desde distintos ámbitos respecto de las formas específicas de protección que debe observar a la hora de la aplicación de este tratado internacional.

Todos los autores de este libro —en mayor o menor medida y desde distintos ámbitos— han tenido algún papel en la promoción y defensa de los derechos humanos, ya sea en la propia redacción de la convención; en las campañas en favor de la ratificación; en el activismo internacional, regional o nacional; en la defensa jurídica de migrantes; en el monitoreo a las acciones del Estado; en la investigación sobre distintas temáticas vinculadas a los derechos de los migrantes y en su trabajo en oficinas de organismos internacionales. En ese sentido, el libro es el producto de un esfuerzo colectivo de especialistas en la materia y constituye un aporte al conocimiento de los procesos que subyacen en los esfuerzos internacionales por avanzar en la promoción y protección efectiva de los derechos humanos, específicamente, en el caso de las personas migrantes.