

LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS: ALGUNAS IMPLICACIONES*

Francisco Alba

En este trabajo expondré algunas ideas con respecto a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares; haré énfasis en un par de puntos acerca de la complejidad y alcances de la Convención. Lo que pretendo es mostrar la importancia y gran relevancia de la Convención, lo que espero contribuya a incentivar el profesionalismo de quienes trabajan en el campo de los derechos humanos.

Primero. La Convención es uno de los tres tratados que, en el marco normativo internacional sobre derechos humanos, protege a un grupo específico, particularmente vulnerable, el de los trabajadores migratorios y sus familiares. Los otros dos tratados que protegen a grupos particularmente vulnerables son la Convención contra la discriminación de la mujer y la Convención sobre los derechos del niño. Dentro del marco normativo internacional hay dos tratados que se ocupan de fenómenos concretos –la Convención contra la discriminación racial y la Convención contra la tortura y otros tratos inhumanos– y dos tratados de carácter general –el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales y el Pacto internacional de derechos civiles y políticos–, además, desde luego, está el documento fundamental de la Declaración Universal

* El autor es Miembro del Comité de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes de Naciones Unidas, ponencia presentada durante el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Migrantes. Boca del Río, Veracruz, junio de 2005.

de Derechos Humanos. La Convención sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios es el séptimo, y más reciente, de los tratados internacionales que establece estándares internacionales (lo que no depende del número de ratificaciones) en este ámbito.

Segundo, sobre el alcance de la Convención. La Convención define los derechos de los trabajadores migratorios antes de partir, en el tránsito y en el Estado de empleo. En otras palabras, establece obligaciones para los países de origen, tránsito y destino o empleo.

Tercero. Por lo anterior, en parte la Convención enfrenta grandes retos y desafíos, que se podrían sintetizar en tres: por un lado, promover los derechos establecidos por la Convención; por otro lado, eliminar los obstáculos que dificulten la ratificación de la Convención; y, además, lo que es sumamente importante, implementar la Convención.

Las reflexiones que siguen se refieren a esos retos y desafíos. La Convención, sin embargo, también presenta oportunidades. O, si se prefiere, algunos de esos desafíos pueden también verse como oportunidades acerca de cómo utilizar la Convención, cómo implementarla mejor y cómo servirnos de ella adecuadamente.

Me referiré primero a las implicaciones de la Convención internamente, dentro del país; segundo, a las implicaciones de la misma para las respuestas y el manejo de la cuestión migratoria frente al exterior; tercero, haré referencias a la Convención como un elemento central de la arquitectura institucional, a nivel mundial, para el manejo y la gobernabilidad de los fenómenos migratorios.

Sobre las implicaciones internas de la Convención, en mi opinión, ésta encierra, en concreto, un gran potencial para hacer avanzar los objetivos mexicanos en materia de derechos humanos de los migrantes y, en general, en materia de los derechos humanos de la población. Estimo que el potencial de la Convención debe examinarse a la luz del contexto nacional y de la situación general de los derechos humanos en México. Es sabido que el “récord” de México en materia de derechos humanos no es precisamente ejemplar. Por ello, vale la pena mencionar la política de la actual administración de abrir deliberadamente el país al escrutinio exterior. Lo que quiero decir es que, en el contexto de esa

política de apertura, el potencial de la Convención, ratificada a fines de la pasada administración, se ha ampliado significativamente.

En mi opinión, la actual política de apertura es parte de una serie de transformaciones que se venían dando en el país desde antes, yo diría que desde los años ochenta. En esta trayectoria la ratificación de la Convención, en 1999, puede contemplarse como un paso conducente a la profesionalización del manejo del fenómeno migratorio; profesionalización que se advierte en el tránsito gradual de una política administrativa con importantes componentes discrecionales, *ad hoc*, que se dio hasta los años setenta y ochenta, hacia la búsqueda de respuestas más institucionales ante los fenómenos de la inmigración, el asilo, el refugio y el tránsito de migrantes. Estimo que todos ustedes están de acuerdo en que en un contexto discrecional los derechos de las personas sufren frecuentemente.

La creación del Instituto Nacional de Migración (INM) fue una de las respuestas del gobierno mexicano, con el propósito de profesionalizar e institucionalizar el manejo de los flujos migratorios hacia y por el país. Esta tarea, de profesionalización e institucionalización del manejo migratorio, requiere también de acciones para enraizar una cultura de respeto a los derechos de los migrantes, incluidos los que están en tránsito. En este contexto debe mencionarse la extensión, hacia la frontera sur de México, de los Grupos Beta los cuales fueron concebidos originalmente para proteger a los migrantes mexicanos de la violencia que frecuentemente padecían en territorio mexicano al intentar cruzar hacia Estados Unidos. El manejo migratorio debe conjugar el objetivo de ejercer control sobre las fronteras, respetando los derechos humanos. Este esfuerzo debe enmarcarse en los objetivos nacionales de institucionalizar y fortalecer el Estado de Derecho y de crear una cultura de respeto a los derechos de nacionales y extranjeros.

En este contexto general se inscribe también la creación y la labor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las Comisiones Estatales. Para el INM, para estas comisiones y para el gobierno mexicano la Convención puede funcionar como una “carta” que guíe su quehacer.

La implementación de la Convención encierra importantes dividendos en el ámbito de nuestra política exterior; reflexiones que son la materia del segundo grupo de comentarios. Con una implementación adecuada de la Convención en México —país eminentemente de origen—

se podría demostrar que no fue pensada como una especie de arma de los países de origen, o como un instrumento a ser aplicado en países avanzados, de destino, con Estados de Derecho bien establecidos y larga tradición de respeto de los derechos humanos. La aplicación interna de la Convención daría legitimidad al reclamo de México y de todos los países de origen, por el respeto a los derechos de sus migrantes en el exterior.

Las respuestas y políticas migratorias de los países de origen poseen, desde luego, un carácter y amplitud diferentes respecto de las respuestas y políticas de los países de inmigración. Es claro que uno de los (pocos) espacios de acción de los países de origen es el cuidado de los derechos e intereses de sus ciudadanos migrantes en el exterior. En este sentido estos países no pueden bajar la guardia. La defensa de esos derechos y exigencia de su respeto es una obligación. Sin embargo, además de exigir esos derechos, los países de origen deben intentar convencer a los países receptores sobre las bondades y ventajas para todos, de que se materialicen los derechos de los migrantes contenidos en la Convención. Cierro este segundo grupo de comentarios con una frase que espero refleje el mensaje que deseo transmitir. La existencia de la Convención le debe mucho al liderazgo de México. Ahora, ya vigente la Convención desde 2003, México le debe mucho a la Convención y al mundo; ahora, se requiere su liderazgo en la implementación.

Paso al tercer grupo de comentarios. ¿Por qué hay tanta resistencia a ratificar la Convención? ¿Qué perspectivas existen de cambio de actitud al respecto? Creo que la Convención ha quedado atrapada, cautiva si se quiere, en una serie de “dilemas” que parecen enmarcar las respuestas de los países avanzados ante los fenómenos migratorios contemporáneos, flujos estructuralmente asociados a una globalización fuertemente influida, precisamente, por esos mismos países.

Diversos autores conceptualizan la situación contemporánea en los países prósperos de occidente en términos de lo que se podría denominar “una paradoja liberal”, consistente en que mientras la economía mundial desencadena fuerzas poderosas que generan amplios y diversos flujos migratorios (de los países en desarrollo a los desarrollados) al mismo tiempo se crean, en estos últimos países, condiciones que sustentan políticas restrictivas, de control migratorio, que resultan relativamente ineficaces.¹

¹ Cfr. al respecto James Hollifield. “The Emerging Migration State”, en *International Migration Review*, vol. XXXVIII, núm. 3, 2004, pp. 885-912.

Estas políticas restrictivas tienen mucha relación con los objetivos principales que parecen dominar en buena medida las políticas migratorias de esos países. Desde la óptica de los países avanzados, se sostiene que:

La regulación de la migración internacional es uno de los dos temas centrales surgidos de los movimientos masivos de población de la época actual. El otro es el efecto de la creciente diversidad étnica en las sociedades de los países de inmigración.²

En los países desarrollados existe una creciente frustración generada por el hecho que la habilidad, o eficacia, para controlar la migración parece disminuir entre más aumenta la exigencia de controlarla. A este propósito se suelen citar las cifras crecientes de migrantes en situación irregular, en la mayoría de los países desarrollados y prósperos. Esta frustración tiende a verse reflejada en la poca voluntad de esos Estados por priorizar la cuestión de los derechos de los migrantes.

Ahora bien, en la búsqueda de explicaciones del por qué ese comportamiento paradójico, se está extendiendo una visión que descansa en otra paradoja que parece estar minando la cultura de los derechos humanos frente a los migrantes, precisamente en los países que se consideran cuna y bastión de los derechos humanos. Es la paradoja asociada con lo que diversos autores llaman un “*rights-based liberalism*”.³ Para esos autores, las dificultades del control migratorio en las democracias industrializadas contemporáneas se encuentran estrechamente asociadas al surgimiento y consolidación de una política basada en derechos, a partir de la posguerra. En realidad, sería en la confluencia de *mercados* y *derechos* donde se encontrarían muchas de las dificultades para el control de la inmigración por parte de esas sociedades.

Desde la perspectiva de los dilemas anteriores se han extraído dos tipos diferentes de conclusiones, o han surgido dos tipos de posturas. Por un lado, algunos sectores e intereses anti-inmigrantes desearían renunciar

² Cfr. Stephen Castles y Mark J. Miller. *La era de la migración: movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, Universidad Autónoma de Zacatecas-Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, p. 24.

³ Cfr. James Hollifield, *op. cit.* Ver también Wayne A., Cornelius, Philip L. Martin y James F. Hollifield (eds.). *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford University Press, Stanford, Ca., 1994.

a la política de derechos universales; de ahí las reticencias a suscribir nuevas obligaciones sobre derechos de los migrantes como tales. Pero, por otro, son también muchos los intereses y grupos que sostienen que la cuestión migratoria en el mundo contemporáneo tiene que debatirse no sólo en términos económicos, demográficos, políticos o culturales, sino también en términos de derechos humanos básicos.

Los dilemas anteriores se han agravado, o agudizado, por las secuelas de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington. Una de esas secuelas es lo que se conoce como la “securitization” del manejo migratorio; es decir, verlo todo bajo el “lente de la seguridad”. Ante este escenario la coyuntura no es particularmente favorable para la ratificación de la Convención.

Ello, sin embargo, no debe implicar desaliento o abandono, por el contrario, se deben explorar horizontes más amplios y contemplar los fenómenos migratorios en toda su complejidad, con un gran “realismo político” de lo que se puede conseguir en el corto plazo, pero con la visión puesta en el largo plazo. Dadas las dudas contemporáneas sobre el valor de las políticas liberales en materia de inmigración, es muy importante establecer más evidencias sobre las consecuencias de la inmigración y la emigración frente a los intereses de los Estados receptores y los de origen. El propósito sería advertir sobre la necesidad de unir los intereses nacionales con el progreso de los derechos de los trabajadores migrantes, si se desea tener éxito en general consensos internacionales en los numerosos y sensibles asuntos asociados a la migración.

Si se acepta el planteamiento de que los Estados contemporáneos se están volviendo “Estados-migrante”, entonces éstos deberían intentar incorporar, en mayor medida de como lo hacen hasta ahora, los principios que rigen la Convención.

La Convención tiene que ser vista como un componente fundamental de un sistema migratorio considerado por los principales actores involucrados como justo y equilibrado. Desde esta perspectiva, es un elemento clave, una piedra fundamental, un “*building block*” en la construcción, en proceso, de una arquitectura mundial hacia un régimen migratorio de amplio alcance. Hay que recordar que la migración y la movilidad son componentes de la globalización contemporánea –tan importantes como el intercambio comercial o las transacciones financieras– y que, también, requiere orden, seguridad y predecibilidad.

Tal vez, en la construcción de esa arquitectura mundial habrá que avanzar regionalmente. Con ese propósito, yo alentaría al gobierno mexicano para continuar en sus esfuerzos por construir un orden migratorio regional. Durante la década de los noventa, el tema de migración fue identificado como asunto de interés común dentro del rubro de cooperación política entre México y otros países de centro y norteamérica. Desde esa perspectiva, en América del Norte y Central, se celebró anualmente la Conferencia Regional sobre Migración, que inició con la de Puebla en marzo de 1996. Las iniciativas y acuerdos alcanzados en estas conferencias evidencian un enfoque positivo para tratar multilateralmente el fenómeno migratorio.

Retomo algo que mencioné anteriormente y con ello finalizo. Ante los desafíos que enfrenta la Convención, no se trata de abdicar; por el contrario, los Estados deben reafirmar su credo liberal en un sistema internacional basado en derechos. El “Estado migratorio” del futuro debe crear un contexto legal y regulatorio, en el cual los migrantes pueden buscar (“*pursue*”) sus estrategias individuales de realización. Pero dado que hoy, más que nunca, la seguridad y estabilidad internacional dependen también de la capacidad de los Estados para manejar la migración se impone que, para evitar retrocesos políticos y actividades contrarias a la migración, los Estados cooperen en la creación de un régimen migratorio internacional, o regímenes migratorios regionales, que incluyan el componente del respeto de los derechos de los migrantes. Creo que este es el propósito de la Convención.