

6

LAS MIGRACIONES COMO OBJETO DE INTERÉS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Itziar Gómez Fernández

Universidad Carlos III de Madrid

RESUMEN

La migración es un fenómeno complejo que puede leerse en muchas claves. El enfoque que se adopta en este capítulo identifica a las personas migrantes como sujetos integrantes de un colectivo particularmente vulnerable, como sujetos titulares de derechos humanos y, en tercer término, como sujetos destinatarios de determinadas políticas públicas, que son formuladas precisamente en torno a la condición migrante de los sujetos a que se dirigen. La exposición realizada procura integrar estas tres dimensiones subjetivas mostrando que, la especial vulnerabilidad del colectivo exige de los poderes públicos una mayor posición de garante y promotor de los derechos fundamentales del mismo, obligación que debe condicionar, limitar y orientar, sin lugar a dudas, la acción de promoción de las políticas públicas que se identifican a la hora de abordar el complejo fenómeno migratorio.

1. NOCIONES INTRODUCTORIAS

La migración, entendida como un conjunto de situaciones de desplazamiento de seres humanos de sus lugares de origen o de residencia habitual a otros lugares que serán el destino de su proyecto migratorio, es un fenómeno complejo que puede leerse en muchas claves: como fenómeno económico, como fenómeno político, como fenómeno sociológico, como realidad estadística, como fenómeno vinculado al desplazamiento de trabajadores y por tanto a las necesidades del mercado de trabajo mundial, como factor inescindible de las políticas de desarrollo, etc. y cada enfoque

aporta datos interesantes para la reflexión¹, porque de cada enfoque pueden extraerse lecturas positivas y negativas de una realidad migratoria que, a principios del siglo XXI alcanza magnitudes globales, universales y preocupantes desde el punto de vista político y sociológico para los países que se encuentran en el origen, en el destino, o en el tránsito de estos masivos flujos humanos, esto es, de uno u otro modo, para todos los países del mundo.

Ahora bien, el enfoque que vamos a trabajar aquí habla de una perspectiva en que los inmigrantes se identifican, por un lado, como sujetos integrantes de un colectivo particularmente vulnerable, por otro como sujetos titulares de derechos humanos, universalmente proclamados, universalmente válidos y por tanto universalmente dignos de protección, y en tercer término como sujetos destinatarios de determinadas políticas públicas, que son formuladas precisamente en torno a la condición migrante de los sujetos a que se dirigen.

No obstante esta descripción poliédrica de la aproximación a los migrantes, la exposición que realizamos integra las tres dimensiones, tratando de mostrar que, la especial vulnerabilidad del colectivo exige de los poderes públicos una mayor posición de garante y promotor de los derechos fundamentales del mismo, obligación que debe condicionar, limitar y orientar, sin lugar a dudas, la acción de promoción de las políticas públicas que se identifican a la hora de abordar el complejo fenómeno migratorio. La conexión entre la particular vulnerabilidad del colectivo y su proclamación como titulares de derechos exige analizar si existe una categoría de “derechos humanos de los migrantes” o si sencillamente hablamos de la aplicación del discurso general de los derechos a un colectivo con determinadas características (apartado 2).

Superado este primer momento de la reflexión, se pretende estudiar a los inmigrantes como destinatarios de políticas públicas,

¹ En este sentido véase el documento de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1 de octubre de 2013, sobre el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo. Disponible en línea en

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N13/496/07/PDF/N1349607.pdf?OpenElement>. (Último acceso de 15 de noviembre de 2013).

estructurando las mismas en torno a tres grandes ejes: las políticas de control de flujos, las políticas de integración y las políticas de retorno y “re-integración” (apartado 3).

En tercer término se realizará una aproximación general a los instrumentos normativos nacionales e internacionales en cuyo respeto deben anclarse las políticas antes descritas, para verificar así cuales son los límites al desarrollo de las mismas (apartado 4).

Por último se abordará el papel que juegan determinados derechos concretos como herramientas clave de la política de integración (apartado 5).

Planteado el itinerario del capítulo conviene realizar algunas aclaraciones conceptuales básicas.

El migrante es la persona que, de forma voluntaria, traslada su residencia habitual de un lugar a otro, con la intención de instalarse en el país de destino, por un período de tiempo más o menos largo buscando mejorar sus condiciones de vida². La categoría genérica de migrante incorpora la noción de **inmigrante** si la situación migratoria se observa desde la perspectiva de quien llega a un país de acogida, y la de **emigrante** si lo hace desde la perspectiva del país de origen del que sale la persona que se desplaza.

En términos generales el migrante económico –que es cuantitativamente el predominante dentro del colectivo–, esto es aquel que traslada su residencia habitual de un lugar a otro buscando mejorar sus condiciones de vida, entra en una situación de vulnerabilidad una vez empieza su viaje que le hace especialmente digno de atención cuando adoptamos un enfoque de derechos humanos. Aceptando la anterior afirmación como válida, no debemos olvidar que la vulnerabilidad del migrante es inversamente proporcional a su formación, a su capacidad económica y a su condición administrativa, de modo que es más

² Para completar este glosario se puede acudir al Documento de la OIM: *Fundamentos de Gestión de la Migración. Para las Personas Encargadas de Formular Políticas y Profesionales. Volumen Uno. Fundamentos de la Gestión de la Migración*. OIM. Ginebra 2004. Disponible en http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/covers/EMM_sp_vol1_part1.pdf (último acceso 27 de enero de 2014). También puede ser útil al respecto el texto de OIM: *Derecho Migratorio Internacional, Glosario sobre Migración*, RICHARD PERRUCHOUD (Ed.), OIM, Ginebra, 2004. Disponible en http://publications.iom.int/bookstore/free/IML_7_SP.pdf (último acceso el 27 de enero de 2014)

sensible a las eventuales lesiones de derechos quien se encuentra en una peor situación socioeconómica y socioeducativa de partida.

En este texto los migrantes económicos van a ser el objeto fundamental de análisis. Pero esta opción metodológica, cuya finalidad es meramente pedagógica porque nos permite centrar nuestro análisis, nos obliga a descartar la aproximación a otras realidades que, sin dejar de ser sumamente interesantes, tienen características propias que exigirían un tratamiento individualizado y diverso del aquí realizado. En concreto, no vamos a considerar, en este trabajo, como nociones equivalentes o sinónimos las categorías de migrantes y desplazados por un lado, y las categorías de migrantes y víctimas de trata de personas por otro.

Así consideramos que los **desplazados** son las personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual como resultado de o para evitar los efectos de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que pueden haber cruzado o no una frontera estatal internacionalmente reconocida³.

En la definición de desplazado no interviene necesariamente el tránsito de un país a otro, mientras que en la de migrante siempre existe el elemento transnacional.

Por otro lado entenderemos que los **sujetos de trata** son personas que se ven sometidas al fenómeno definido en el art. 3 del Protocolo de Palermo⁴, esto es: *"Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al*

³ Definición de desplazado extrapolada de los *"principios rectores de los desplazamientos internos"*, contenidos en la Adición al Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng. Documento E/CN.4/1998/53/Add.2, de 11 de febrero de 1998, del 54º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social (ECOSOC), Organización de las Naciones Unidas (ONU).

⁴ Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptado por Resolución general A/RES/55/25 de 15 de noviembre 2000 en el 55 período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, en Palermo (Italia). Es posible verificar el estado de las ratificaciones al Protocolo en la web de Naciones Unidas https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en (último acceso el 27 de enero de 2014)

abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

Es importante no confundir la noción de trata con la noción de tráfico de inmigrantes. El uso de la terminología anglosajona en este punto puede resultar desorientador, por lo que interesa clarificar conceptos. En inglés se utiliza la expresión “trafficking” para calificar lo que entendemos por trata de personas y no por tráfico de inmigrantes, utilizándose para este último fenómeno la expresión “assisting illegal immigration”, o “smuggling”. A pesar de que en ambos casos existen características intercambiables, en la literatura internacional sobre la materia se marca una línea divisoria clara entre “trata” (trafficking) y tráfico (smuggling), refiriéndose este último fenómeno a la situación en la cual una persona solicita de otra ayuda para cruzar una frontera utilizando métodos o recursos ilegales. Ambas situaciones colocan al inmigrante en situación de especial vulnerabilidad, y de sometimiento a las mafias y redes criminales pero la voluntariedad y consciencia de la conducta de quien se desplaza, en uno y otro caso, marcan notables diferencias.

La discriminación terminológica realizada nos permite avanzar en el planteamiento de algunas nociones introductorias generales.

En primer lugar es preciso reconocer que los desplazamientos protagonizados por los migrantes describen flujos, es decir movimientos de población que van de un lugar de origen a un lugar de destino, impulsados y atraídos respectivamente (y casi siempre de manera simultánea) por factores de expulsión y de atracción.

Entre los primeros cabe citar la pobreza, la guerra, el hambre, las desigualdades económicas, demográficas y sociales, la inestabilidad política, climática o medioambiental, la existencia de

regímenes no democráticos y de atentados contra los derechos humanos⁵, etc. Entre los segundos destacan la percepción de existencia de oportunidades para mejorar las condiciones de vida propias o las de la familia, la existencia de redes de inmigrantes anteriores en la región de destino, la mejora de las comunicaciones transnacionales, la necesidades de mano de obra allí donde los efectivos nacionales no alcanzaban a cubrir la demanda del mercado laboral, las conexiones coloniales entre el país de origen y el país de destino, la lengua común, la situación geográfica de proximidad, la concurrencia de una serie de acontecimientos históricos que favorezcan el establecimiento de un flujo determinado entre un país y otro y las políticas migratorias de los países de destino.

Así las regiones en las que los factores de expulsión son mayores se constituyen en regiones de emigración o de origen, y aquellas en que son predominantes los factores atractivos se conforman como zonas de inmigración o de destino, definiéndose como zonas de tránsito aquellas que se caracterizan por ser paso obligado entre las primeras y las segundas. Hoy por hoy, buena parte de los países del mundo pueden clasificarse en una o dos (origen y tránsito o destino y tránsito) de estas categorías, y pocos son los Estados que encauzan eficazmente el fenómeno migratorio, bien por inexistencia de una estructura política que permita guiar la gestión del problema, bien por la abierta contradicción entre una política de control de flujos y un adecuado respeto de los derechos humanos de las personas migrantes, bien porque la realidad, esto es la existencia de personas migrantes en un determinado territorio, supera las previsiones políticas y la voluntad de solventar situaciones de vulneración de derechos de estos que son “no

⁵ Informe de la Primera Reunión Foro Global sobre Migración y Desarrollo (Bélgica, 9-11 de julio, 2007, Bruylant, Bruxelles, 2008). Resulta pertinente recordar aquí que el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo es una iniciativa internacional y multilateral, surgida en el marco del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo celebrado en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2006. Tal iniciativa ha dado lugar a la celebración de seis reuniones hasta la fecha (Bruselas en 2007, Manila en 2008, Atenas en 2009, Puerto Vallarta en 2010, Ginebra en 2011, Port Louis - Mauricio en 2012) y la lectura de sus informes y conclusiones es sumamente interesante para quien desea seguir la actualidad sobre la cuestión migratoria y la aproximación a la misma desde la sociedad internacional. El Foro Global posee su propia página web en la dirección <http://www.gfmd.org/> (último acceso el 27 de enero de 2014)

ciudadanos”, sencillamente por no poseer la nacionalidad del país en que se encuentran.

Junto a la percepción del fenómeno migratorio como un fenómeno dinámico y fuertemente condicionado, no puede dejarse de hablar de otras dimensiones del mismo.

Así, se trata, por ejemplo, de un **fenómeno histórico**, en la medida en que existen evidencias de estilos de vida sedentaria y migratoria que coexistieron durante todos los periodos de la historia mundial⁶.

También se trata de un **fenómeno estadístico**, que precisa de un análisis cuantitativo muy complejo. De hecho uno de los grandes problemas que se asocian al estudio del fenómeno migratorio tiene que ver con las dificultades de conocer, exactamente, las dimensiones numéricas de los desplazamientos migratorios. Los datos estadísticos en materia de migraciones se usan para describir, reflejar y respaldar un mejor entendimiento de lo que está sucediendo y para tomar decisiones más informadas sobre políticas que puedan relacionarse con todas las facetas de la migración, particularmente las políticas de control de flujos y las de integración. Sin embargo la realidad nos demuestra que, a pesar de la importancia de los datos numéricos, no existen datos cuantitativos sobre el fenómeno migratorio suficientemente fiables, con lo que la adopción de decisiones respecto del diseño de políticas públicas al respecto se produce a espaldas de los datos. Ciertamente se trabaja tanto a nivel nacional como a nivel internacional⁷ para solventar esta carencia⁸, pero no lo es menos que el objetivo a alcanzar es aún lejano.

⁶ Tomado de OIM: *Fundamentos de Gestión de la Migración. Para las Personas Encargadas de Formular Políticas y Profesionales. Op. Cit.*

⁷ Varias agencias trabajan en la producción de estadísticas de migración en el ámbito internacional. Estas agencias incluyen: la División de Población de las Naciones Unidas; la División de Estadística de las Naciones Unidas, las Comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Europea, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Consejo de Europa y Eurostat. De entre ellos la *División de Población de las Naciones Unidas* desarrolla un trabajo especialmente interesante en la recopilación de datos sobre migración global, especialmente datos usuales sobre migración obtenidos en censos de población. Pueden consultarse los datos trabajados por la División de Población (Population Division) en <http://www.un.org/esa/population/unpop.htm>,

Dicho de otro modo hoy por hoy existe la certeza de que los números de los que se disponen no reflejan de manera incontrovertible la realidad migratoria internacional. El hecho de que buena parte de los movimientos migratorios se den, por distintas razones, en la clandestinidad, y el hecho de que en muchos países no se haga un seguimiento del número de inmigrantes (por razones estructurales, políticas o de carencias económicas) impiden saber el total de inmigrantes que se mueven por el mundo, a pesar de existir algunas estimaciones que permiten una aproximación a la magnitud del fenómeno.

Por último no huelga recordar que el fenómeno migratorio siempre ha de ser considerado como una suma de fenómenos complejos, en que se congregan cuestiones sociológicas, politológicas, jurídicas, geográficas, etc...

2. LOS INMIGRANTES COMO COLECTIVO: ESPECIAL VULNERABILIDAD Y DERECHOS HUMANOS

Considerar a las personas migrantes como un colectivo no deja de ser simplificador desde el punto de vista conceptual. Ni todos los migrantes son iguales, ni todos se sitúan en el mismo nivel de vulnerabilidad. Existen otras variables que, unidas a la condición migratoria, determinan la particular vulnerabilidad de quien hemos definido como migrantes. Así la situación económica, el género, la edad, y la propia historia migratoria van a establecer diferencias marcadas entre unas personas migrantes y otras.

No obstante, porque pedagógicamente puede resultar interesante, vamos a partir de la premisa de que existe la posibilidad de considerar a los inmigrantes en una determinada sociedad como colectivo, habida cuenta de la condición de "extranjero" que todos ellos tienen en común. Y del mismo modo vamos a imaginar que los "retornados", esto es las personas que

particularmente en el apartado relativo a las migraciones internacionales: <http://www.un.org/en/development/desa/population/theme/international-migration/index.shtml> (último acceso el 27 de enero de 2014).

⁸ En un esfuerzo por armonizar las prácticas nacionales y lograr una mejor comparabilidad entre los datos sobre migración de diferentes países, Naciones Unidas ha publicado el texto *Recomendaciones sobre estadísticas de las migraciones internacionales* Statistical Division United Nations. United Nations Publications, 1999 (última versión).

emigraron y que, en un momento dado, regresan por voluntad propia o por haber resultado expulsadas del país donde residían como inmigrantes, a su país de origen, también pueden ser tratadas como un colectivo, en virtud de la condición de nacionales que están de regreso en “su país” y que es común a todos ellos.

El Preámbulo de la Resolución AGNU 60/169⁹, relativa a la protección de los migrantes, reconoce su especial vulnerabilidad y enumera muchas de las causas subyacentes de las misma: *“las dificultades que enfrentan a causa de su discriminación en la sociedad, las diferencias de idioma, costumbres y culturas, así como las dificultades económicas y sociales y los obstáculos para regresar a sus Estados de origen, especialmente en el caso de los migrantes indocumentados o en situación irregular”*¹⁰. Pero sin duda, el elenco más elocuente es el que se puede extraer de los informes del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de los inmigrantes¹¹, que hacen especial hincapié en las siguientes lesiones:

- a. malos tratos en el contexto del control de fronteras;
- b. muertes a causa del uso excesivo de la fuerza por agentes de los cuerpos de policía y seguridad;
- c. detención arbitraria, incluso de menores;
- d. retención de pasaportes;
- e. condiciones de detención inhumanas;

⁹ Resolución 60/169, aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005, sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/60/509/Add.2 (Part II)). Disponible en la web de la ONU, en la dirección

http://www.un.org/en/qa/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/169&Lang=S (último acceso el 28 de enero de 2014).

¹⁰ Sobre este tema puede consultarse el texto de DANIEL REDONDO: “Flujos migratorios mixtos y la protección de los derechos humanos de las personas migrantes: el papel de la OIM”, Punto Focal de Derecho Internacional de la Migración, Oficina Regional de la OIM en San José, Working Paper, agosto 2008.

¹¹ El mandato del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes fue creado en 1999 por la Comisión de Derechos Humanos, de conformidad con la resolución 1999/44. Se pueden consultar sus informes en <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/migration/rapporteur/>, y más concretamente en la dirección http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=97 (último acceso el 28 de enero de 2014). De la lectura de estos informes se extraen los puntos tratados en el texto.

- f. deportaciones colectivas, expulsiones sumarias y vulneraciones de los derechos humanos de los deportados;
- g. abusos en las condiciones de trabajo por parte de los empleadores, que en ocasiones suponen condiciones análogas a la esclavitud o al trabajo forzoso;
- h. abusos por parte de las agencias de contratación de trabajadores migrantes como consecuencia de la falta de regulación de ese sector.
- i. impago de salarios;
- j. negación del derecho de asociación y reunión;
- k. restricciones a la libertad de circulación, abusos verbales y físicos y condiciones precarias en el alojamiento que los empleadores pueden estar obligados a proporcionar;
- l. impunidad por delitos cometidos contra inmigrantes;
- m. violencia de género.
- n. ...

Resulta evidente poner de manifiesto que el anterior no es un elenco cerrado, aunque sí ilustrativo de situaciones de particular vulnerabilidad de derechos humanos. En este contexto, apenas esbozado, resulta particularmente compleja la situación de los inmigrantes irregulares, las mujeres y los menores, en particular los menores no acompañados. Dicho de otro modo, estos colectivos se identifican como particularmente sensibles a las lesiones de derechos humanos, y por tanto particularmente vulnerables.

Los inmigrantes irregulares, esto es aquellos que no gozan de los títulos administrativos necesarios para entrar o permanecer en un país de tránsito o de destino, son particularmente sensibles a las vulneraciones de derechos al situarse en las fronteras de la legalidad. Por esta razón son en muchas ocasiones invisibles al sistema de garantías jurídicas, y en otras el “elemento ejemplificador” de las políticas restrictivas de derechos de los extranjeros. Dicho de otro modo, a la hora de diseñar una política de recorte de derechos a los “no nacionales” se justifica con más facilidad que el mismo afecte a los extranjeros irregulares, a los

“sin papeles”, porque estos últimos, en el discurso que sustenta este tipo de políticas, no tiene “ni siquiera derecho a estar en el territorio”, por lo que aún menos tiene “derecho a reclamar derechos”. Además, la situación de irregularidad de un inmigrante suele ir asociada a la ausencia de un permiso de trabajo, de modo que existe un presupuesto de desplazamiento de este colectivo hacia el desarrollo de actividades en la “economía sumergida”, siempre peor remuneradas y caracterizadas por la presencia de un mayor nivel de explotación laboral, y la práctica totalidad de derechos laborales clásicos (huelga, descanso remunerado, igualdad en la remuneración, etc...) ¹²

En el caso de la mujer migrante ¹³, si bien la experiencia de la migración puede ser una experiencia de independencia para ella, ya que le da la ocasión de apartarse de sociedades donde predominan formas tradicionales y patriarcales de autoridad y empoderarse por medio del trabajo y la obtención de recursos económicos propios que les permiten ejercer un mayor poder de decisión en sus vidas cotidianas, también puede llegar a darse el efecto opuesto. Así se han identificado situaciones de mujeres que migran para casarse –en muchas ocasiones mediante matrimonios concertados sin su consentimiento- y realizar trabajos domésticos, o que lo hacen para trabajar en las industrias del entretenimiento y el sexo. Dejando aparte las situaciones de trata de personas a las que ya nos hemos referido anteriormente, y partiendo del presupuesto de que se trate de situaciones libremente elegidas, los dos tipos de situaciones descritas hacen a las mujeres particularmente vulnerables a la explotación y al aislamiento social, problemas que se acrecientan en el nada infrecuente supuesto de

¹² Para profundizar en esta cuestión, desde la perspectiva de los países de recepción de migrantes, en este caso los países de la Unión Europea, pueden consultarse los siguientes trabajos: CHUECA SANCHO, Ángel (Dir.): *Derechos humanos, inmigrantes en situación irregular y Unión Europea*. Valladolid: Lex Nova, 2010; MARTÍN ARRIBAS, Juan José: “Reflexiones sobre los derechos de los inmigrantes en situación irregular según el derecho de la Unión Europea”, en: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n. 32 (2013), p. 11-53; y SCUTO, Filippo: “Derechos de los inmigrantes en situación irregular”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 16 (2011); p. 215-260.

¹³ Véase RODRÍGUEZ YAGÜE, Cristina: “Mujer, inmigrante, irregular : otras víctimas escondidas de la violencia de género”, en *El derecho y la economía ante las mujeres y la igualdad de género*, Valladolid: Lex Nova, (2011); p. 161-180.

que las mujeres no hablen el idioma del país en el que viven o no tengan acceso a redes sociales de apoyo. Otro fenómeno observado también con frecuencia es que muchas mujeres migrantes son particularmente propensas a sufrir violencia de género, precisamente a causa de su empoderamiento económico y laboral, y como consecuencia del cambio de roles en los géneros que ello supone y que es mal aceptado por determinadas culturas marcadas por un acentuado machismo. Y lo anterior sin hablar de problemas que, afectando también a los hombres, se acentúan en el caso de las mujeres, como la discriminación sufrida en el mercado de trabajo que les obliga a dedicarse a empleos para los que están sobrecualificadas y en los que serán pagadas aún menos que sus compañeros varones¹⁴.

En lo que hace a los niños, y aun dando por sentado la mejor capacidad de adaptación de los menores a las sociedades de acogida, no se puede obviar que estos también pueden sufrir problemas por encontrarse en una sociedad donde la lengua, la cultura, los valores y el estilo de vida son completamente diferentes a los que se transmitían, no solo en su país de origen, sino también, y principalmente, en las familias (inmigrantes) en las que se están criando. Las situación migratoria pueden provocar tensiones entre generaciones en los hogares y estos conflictos pueden afectar a la salud y el bienestar de los niños y niñas migrantes que, además, cuando crecen, particularmente si pertenecen a una minoría étnica o religiosa, pueden sentirse alienados y tener dudas sobre su identidad, en particular si son víctimas de discriminación y xenofobia¹⁵, de ahí la importancia de desarrollar adecuadas políticas de integración, particularmente de los menores que conforman lo que ha venido en denominarse las “segundas generaciones”, esto es los descendientes directos de

¹⁴ Tomado de OIM: *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar. Informe de la Comisión Mundial sobre las migraciones internacionales*. Suiza, Octubre 2005, pag. 52. El informe completo está disponible en línea en <http://es.scribd.com/doc/40828610/Informe-de-La-Comision-Mundial-Sobre-Las-Migraciones-Internacionales> (último acceso el 28 de enero de 2014).

¹⁵ Tomado literalmente de OIM: *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar. Informe de la Comisión Mundial sobre las migraciones internacionales*. Suiza, Octubre 2005, pag. 53. Véase referencia en la nota anterior.

inmigrantes que, o bien llegaron muy pequeños a las sociedades de acogida o bien nacieron ya en esas sociedades que, indefectiblemente, son las suyas propias.

Dentro del colectivo de los niños y adolescentes, los menores extranjeros no acompañados (MENAS), esto es aquellos que migran solos, sin la compañía de adultos de referencia, y que llegan al país de destino en una situación de total desprotección, son particularmente vulnerables. En estos casos las autoridades nacionales, particularmente las de los Estados que han ratificado la Convención de Derechos del Niño, se ven obligadas a adoptar una posición de tutela de estos menores que se sitúan en situaciones de especial sujeción con la administración, una administración que, debiendo velar por sus intereses como corresponde a un tutor, en muchos casos lo que procura es repatriar a esos menores a sus países de origen a la mayor brevedad, independientemente de la voluntad de los menores, existiendo, en muchos otros supuestos, situaciones de desatención patente¹⁶.

Para hacer frente a las situaciones descritas de especial vulnerabilidad se han desarrollado mecanismos internacionales de reconocimiento de derechos a los migrantes, particularmente a los trabajadores migrantes y sus familias. A estos instrumentos haremos referencia más adelante. Pero, sin perjuicio del desarrollo de mecanismos específicos de protección, las personas migrantes son titulares, quizá por obvio sea casi innecesario decirlo, de todos los derechos humanos, aunque la condición migratoria, hace que algunos de esos derechos sean particularmente relevantes en este contexto. Hablamos del derecho a la libertad de movimiento, de la prohibición de expulsión colectiva de los extranjeros, del derecho a buscar asilo, del derecho a la nacionalidad, del derecho a la unidad familiar y de los derechos laborales, estos últimos particularmente importantes cuando afrontamos la cuestión migratoria desde la

¹⁶ En relación con los menores no acompañados interesa la lectura de los siguientes documentos: ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS: *Guía de políticas y procesos en la atención a niños sin acompañante solicitantes de asilo*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 1977; y FUNDACIÓN PERE TARRÉS: *Rutas de pequeños sueños: los menores migrantes no acompañados en Europa*, Barcelona, Fundación Pere Tarrés, 2005.

perspectiva de las migraciones económicas, aquellas que desplazan una mayor cantidad de personas del sur global al norte global.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS EN TRES EJES: CONTROL DE FLUJOS, INTEGRACIÓN, RETORNO Y REINTEGRACIÓN

Para entender el diseño de políticas públicas destinadas a la población migrante y el alcance de los derechos humanos como límite de aquel es preciso partir de una premisa que, podemos discutir desde el punto de vista ético-moral, pero que, normativamente es incontestable.

Hoy por hoy, no existe un derecho humano internacional, constitucional o consuetudinariamente reconocido a inmigrar, es decir a entrar en un país que no es el propio en condición de inmigrante.

El derecho a la libertad de movimiento, a que antes nos hemos referido un poco más arriba, es un principio fundamental en el contexto de la migración internacional, que se encuentra en la Declaración Universal sobre Derechos Humanos y en la Convención Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, pero no supone el derecho a "inmigrar", esto es a entrar en un país del que uno no es nacional sin ningún límite.

Establece el art. 13 de la Declaración Universal en su apartado 1 que "Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado" y en su apartado 2º se afirma que "Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país", a lo que se añade que "Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado" (art. 9), que "en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país" (art. 14) y que "Toda persona tiene derecho a una nacionalidad", de modo que "A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad"

Por su parte, los artículos 12 y 13 del PIDCP establecen lo siguiente:

Artículo 12. 1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él

y a escoger libremente en él su residencia. 2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio. 3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto. 4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.

Artículo 13. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.

En síntesis, el derecho a la libertad de movimiento supone que cualquier persona que se encuentre legalmente dentro del territorio de un Estado tendrá, dentro de ese territorio, el derecho a la libertad de movimiento y la libertad para elegir su lugar de residencia. También implica que cualquier persona será libre de salir de cualquier país, incluyendo el suyo propio, es decir, si comprende un derecho a “emigrar” al que va aparejada la prohibición de privar de manera arbitraria a una persona del derecho de entrar, de regresar, a su propio país. Pero, en ningún caso, se reconoce un derecho a “inmigrar” y por tanto no se puede considerar la existencia de una obligación, por parte de los estados firmantes de estos dos documentos internacionales, de admitir indiscriminadamente en el territorio nacional a cuantos tengan a bien querer acceder al mismo.

Partiendo, por lo tanto, de la negación de la existencia normativa del derecho a inmigrar, tal ausencia lleva aparejada la afirmación de que cada Estado goza de la soberanía precisa para decidir a qué personas, que no gozan de la nacionalidad de dicho

Estado, se les permite o no entrar en el territorio nacional, así como para decidir en qué condiciones se realiza la entrada, y cuál es el estatuto de la persona migrante una vez se ha producido el ingreso en el país.

Estas facultades del Estado, implícitas en el vacío que se genera al no reconocer un derecho a inmigrar, exigen que el mismo desarrolle una política de control de flujos que determine en qué condiciones permitirá el acceso al territorio estatal de quienes no son nacionales, y le colocan en la tesitura de tener que desarrollar una política de integración, para el supuesto de que su política de control de flujos de lugar a la permeabilidad de la frontera, y por tanto presuponga la admisión de ciudadanos de origen extranjero en el país.

3.1. La política de control de flujos

Visto lo anterior, es fácil llegar a la conclusión de que todos los Estados del mundo, incluso aquellos con una normativa migratoria más “permisiva” o permeable a la entrada de extranjeros en el país, ejercitan la soberanía vinculada a la “elección de los ciudadanos extranjeros a los que se admite intramuros”, y lo hacen mediante la articulación de una política de control de flujos a través de la cual determinarán:

- las condiciones para la admisión de no nacionales (entrada),
- las condiciones de permanencia en el país de acogida (residencia),
- y las modalidades de retorno voluntario o forzado (devolución o expulsión).

Lo habitual es que las líneas generales estructurantes de esta política vengan contenidas en una norma con rango legal. En el mejor de los casos las Constituciones nacionales exponen algunos elementos fundamentales de la política migratoria, sirviendo tales disposiciones supralegales como marco de contención de la acción del legislador. Pero resulta más habitual que sea la ley, esto es el legislador, quien establezca las reglas fundamentales de entrada, permanencia y salida de un ciudadano extranjero al, en o del territorio nacional.

El sometimiento del inmigrante a las condiciones legales de entrada y residencia supone su catalogación como inmigrante legal o regular. Por el contrario el no sometimiento a las mismas coloca al inmigrante en una situación irregular que le va a impedir el ejercicio de determinados derechos, y que le hace además susceptible de ser sujeto a detención administrativa, reclusión en centros de retención de inmigrantes y expulsión. Además, la condición de estancia o residencia regular en el país anfitrión suele ser inexcusable para la solicitud de la nacionalidad por naturalización, una vez transcurre un tiempo, variable en función de las legislaciones nacionales, en el que se ha disfrutado de la estancia regular. No obstante lo dicho, precisemos que las medidas relacionadas con la adquisición de la nacionalidad tienen más que ver con las políticas de integración que con las de control de flujo, puesto que se relacionan con la adquisición de plenos derechos políticos por parte del extranjero de origen, y, como veremos más adelante, los derechos en este punto son herramientas o instrumentos de la integración.

En síntesis, el diseño de la política de control de entrada o de control de flujos exige determinar las condiciones de entrada y de disfrute de la residencia, así como de la obtención del permiso de trabajo. A su vez se asocia a la necesidad de establecer medidas de restitución de la legalidad para garantizar que las personas que no gozan de los permisos pertinentes no entren ni residan de hecho en el país anfitrión, así como medidas sancionadoras que desincentiven la entrada y permanencia irregular y que garanticen asimismo el retorno a un estado de cosas respetuoso con las previsiones legales a que nos referíamos. La cuestión es que el margen de apreciación de que disponen los Estados para hacer este diseño es sumamente amplio y no parece que existan más límites que el respeto a los derechos humanos de los inmigrantes, puesto que no existen restricciones categóricas significativas sobre la autoridad de un Estado para determinar los requisitos de admisión¹⁷.

¹⁷ OIM. *Fundamentos de Gestión de la Migración. Para las Personas Encargadas de Formular Políticas y Profesionales. Volumen Uno. Fundamentos de la Gestión de la Migración.* OIM. Ginebra 2004.

En este contexto, en el año 2002, la Relatora Especial de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Inmigrantes ya observó que, en tanto que sujetos de una política de control de flujos traducida normativamente en las leyes y reglamentos “de extranjería”, los inmigrantes son particularmente vulnerables a la privación del derecho a la libertad. Por una parte, existe una tendencia a considerar como delito las violaciones de las normas de inmigración y a castigarlas con severidad, en un intento de poner freno a las migraciones irregulares. Por otra, un gran número de países recurre a la detención administrativa de los migrantes irregulares mientras se tramita la deportación¹⁸. En este mismo informe se dice: *“en general, los migrantes sujetos a procedimientos administrativos tienen muchas menos garantías y derechos que las personas sometidas a un procedimiento judicial. Los fundamentos jurídicos de la detención administrativa de los migrantes son con frecuencia demasiado amplios y discrecionales y no siempre se fijan legalmente o se respetan los plazos. A menudo a ello se suma la ausencia de mecanismos automáticos del examen judicial o administrativo y la falta de otras garantías procesales, tales como el acceso a intérpretes y abogados, así como las restricciones al derecho a ser informado de los motivos de la detención y los mecanismos de apelación y al derecho a informar a los representantes consulares o de las embajadas de sus países. Todos estos elementos ponen a la detención administrativa al abrigo de todo control, dan poderes desproporcionados a las autoridades de inmigración, y propician situaciones de discriminación y agresión. La legislación y las prácticas permiten a veces que la detención administrativa sea muy prolongada o indefinida, pese a que las instalaciones construidas o utilizadas para este propósito no estén equipadas para una detención de ese tipo. En éstas no se facilita el acceso a la educación, las actividades recreativas y los servicios médicos adecuados. Según la información recibida, en muchos centros de alojamiento de migrantes se registran situaciones de hacinamiento y las*

¹⁸ Informe presentado el 30 de diciembre de 2002, por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la Resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos, en el 59^o período de sesiones.

condiciones de detención no respetan las normas, los criterios y los principios internacionales, y a veces conllevan tratos inhumanos o degradantes. Con frecuencia, en estas instalaciones no se tiene acceso a un mecanismo externo de inspección y reclamación, y los mecanismos de presentación de denuncias o no existen o no son accesibles. La falta general de supervisión externa y de formación relativa a los derechos humanos permite la tortura, los abusos y los malos tratos. Con frecuencia los migrantes indocumentados privados de libertad no reciben la asistencia y protección legal, médica, social y psicológica adecuadas ni de las instituciones de los países de acogida ni de sus representantes consulares. A menudo las oficinas consulares no disponen del equipamiento, el personal y los conocimientos técnicos necesarios. En algunos casos, debido a la falta de documentos, los consulados o embajadas no reconocen a los migrantes indocumentados como ciudadanos de sus países”.

Este diagnóstico, realizado hace más de una década, sigue siendo válido hoy en día, y seguramente las soluciones propuestas entonces por la Relatora Especial sean también hoy sugerencias razonables sobre las que reflexionar en clave de derechos humanos:

- sería conveniente que las infracciones de las leyes y normas de inmigración no sean consideradas delitos en virtud de la legislación nacional, sino simples infracciones administrativas, puesto que, a priori, las normas de extranjería son normas administrativas y no penales;
- los gobiernos deberían considerar la posibilidad de abolir progresivamente todas las formas de detención administrativa, particularmente las que se producen cuando se detecta una situación de irregularidad en el territorio nacional, se dicta orden de expulsión, y se retiene al inmigrante para garantizar su salida del territorio nacional, puesto que ese tipo de retención no es más que una privación de libertad administrativa que tiene muy poca justificación, por no decir ninguna, desde la perspectiva de la garantía de los derechos fundamentales;

- y, en el peor de los casos, cuando no sea posible evitar la retención administrativa, por ejemplo en los casos de retención en frontera para proceder a la devolución, se debería instar a las autoridades nacionales a adoptar medidas para garantizar el respeto de los derechos humanos de los migrantes privados de libertad, se denomine o no, conceptualmente, a la situación de esas personas como situación de privación de libertad.

3.2. La política de integración social de los inmigrantes

Una vez instalada una persona en el país de destino, la preocupación de las autoridades ha de pasar por gestionar una adecuada integración del inmigrante en la sociedad de acogida, para evitar la conflictividad social y garantizar que las condiciones de vida de quienes llegan sean, si no equivalentes a las expectativas que se crearon en el país de origen, al menos respetuosas con la dignidad humana y con el respeto a sus derechos fundamentales.

La idea de integración, noción de contenido incierto, alcance indeterminado, y naturaleza bidireccional, que podría definirse como el fenómeno de acomodación del extranjero a la sociedad de acogida y de la sociedad de acogida al extranjero, va a ser el eje sobre el cual ha de articularse toda reflexión sobre el acceso de los inmigrantes a los derechos fundamentales que son el trasunto, en el orden constitucional interno, de los derechos humanos. Hemos de tener en cuenta que los derechos fundamentales son absolutamente vehiculares de la integración, y lo son particularmente los derechos sociales en la primera fase de acomodación del extranjero a las sociedades de acogida.

Así el ejercicio del derecho al trabajo es esencial para garantizar la autonomía económica de la persona migrante, y es la clave de su integración inicial, porque le sitúa en un contexto determinado como elemento útil, le otorga los medios de vida necesarios para su supervivencia y supone la consecución de uno de los objetivos fundamentales de su proyecto migratorio, esto es la mejora de las condiciones de vida.

Por su parte el derecho a la salud, por ejemplo, es presupuesto del adecuado ejercicio del resto de derechos, y el derecho a la educación es el vehículo básico cuyo ejercicio permite tanto la integración de las segundas generaciones y de los menores inmigrantes, como el acceso al conocimiento de la lengua en el caso de los recién llegados, y, por supuesto, la aproximación entre la sociedad de acogida y el recién llegado, en un escenario de conocimiento mutuo y aprendizaje del respeto a la diversidad. Junto a lo anterior, y en una fase ulterior del proceso de acomodación, el reconocimiento de derechos políticos al extranjero, supone su progresiva consideración como miembro, no solo de la sociedad en que vive, sino de la comunidad política que esa sociedad conforma, con lo que tal reconocimiento profundiza en la idea de identificación e incorporación, integración en suma, del no nacional a la comunidad nacional.

Dicho esto, la primera cuestión a la que el diseño de la política de integración ha de dar respuesta tiene que ver con la "categorización" de los inmigrantes que serán destinatarios de esa política. Dicho de otro modo, el poder público, debe determinar si serán destinatarios de las medidas de fomento de la integración todos los inmigrantes, o sólo aquellos que están en condición de regularidad.

Esta primera cuestión es fundamental y tremendamente compleja. Si el Estado entiende que los extranjeros irregulares no tienen derecho a permanecer en el territorio y que la única política que puede afectarles es la de control de flujos mediante la articulación de medidas de expulsión, eso significa que esas personas no van a ser destinatarios de las medidas de integración, lo que puede suponer, en muchos casos privarles de la titularidad de derechos fundamentales en razón de su condición administrativa, habida cuenta de que la titularidad y el ejercicio de derechos se convierte en uno de los vehículos principales de la integración social. Por el contrario si el Estado asume que, estando los inmigrantes irregulares en su territorio, los mismos han de gozar de determinados derechos básicos que ese Estado reconoce también a sus ciudadanos, eso supone que, directa o indirectamente, estos inmigrantes también van a ser sujetos

destinatarios de unas mínimas medidas de integración suponiendo ello una cierta paradoja: la voluntad del Estado de integrar en su sociedad a determinados sujetos para garantizar la cohesión social parece estar reñida con la voluntad de ese mismo Estado de sacar a esos mismos sujetos de la sociedad porque, “no teniendo derecho de estar en ella”, la restitución de la legalidad quebrantada por la entrada o estancia ilegal, pasaría por la expulsión al país de origen, esto es por la “desintegración” del sujeto, por su salida de la sociedad receptora.

Parece que la segunda posición resulta más respetuosa con los derechos humanos de las personas migrantes, pero al mismo tiempo coloca al estado en una paradoja irresoluble: si aplica una política de control de flujos, no parece fácil aplicar a su vez la política de integración a los irregulares. Si no se aplica la política de integración a los irregulares puede existir un problema de cohesión social y de vulneración de derechos humanos. Pero si, en tanto que Estado aplico una política de integración de irregulares entonces ¿renuncio a una parte sustancial de la política de control de flujos que me corresponde en tanto ente soberano?

Por si todas estas dudas de partida fueran pocas, y suponiendo que pudiéramos resolverlas finalmente, tampoco es fácil optar por una u otra política de integración, porque, pese a lo que pudiera parecer, no existe un solo modelo en el diseño de las mismas, aunque si es cierto que en todas está presente el enfoque de derechos humanos.

Los enfoques a la integración de inmigrantes establecen metas que se pueden colocar en una línea continua que varía desde la unidad (valores comunes y prácticas culturales) en un extremo, hasta la diversidad (diferentes valores y prácticas) en el otro¹⁹.

Los “modelos de integración” son tantos como países. Algunos de ellos suelen ser presentados como modelos paradigmáticos (el inglés, el francés, el alemán, el canadiense, etc…), pero seguramente ninguno de ellos sea extrapolable. Lo que sí puede decirse es que cualquier modelo oscila entre dos

¹⁹ Tomado de OIM: *Fundamentos de Gestión de la Migración para las personas encargadas de formular políticas y profesionales. Volumen III. Gestión de la Migración*. Ginebra, julio 2004.

extremos opuestos: el de respeto al multiculturalismo y el de asimilacionismo. Si por lo general el término integración se utiliza para describir el proceso de introducir un nuevo elemento en un sistema existente, por ejemplo, introducir a los inmigrantes en una nueva sociedad que los recibe, esta introducción puede estar presidida por una voluntad de asimilación, es decir por un proceso mediante el cual un grupo minoritario adopta gradualmente las costumbres y actitudes de la cultura prevaleciente, o por una voluntad de respeto del diversidad, es decir, de aliento y fomento de muchas culturas dentro de una sociedad en lugar de una sola cultura central. Ahora bien, el riesgo de una u otra posición es siempre el riesgo de la segregación voluntaria o involuntaria, es decir el riesgo de que la política o la práctica separe a personas de diferentes razas, clases o grupos étnicos.

Si fuera preciso dividir la noción genérica de políticas de integración en algunos escenarios fundamentales en que articular las mismas podríamos identificar, seguramente, y con carácter básico, los siguientes:

- la integración en el sistema educativo, que se relaciona, obviamente, con el ejercicio del derecho fundamental a la educación.
- la integración económica, que se refiere a la participación de inmigrantes en el mercado laboral, y por tanto al ejercicio de los derechos de los trabajadores, y fundamentalmente del derecho básico al trabajo.
- la integración social, que tiene que ver con la participación de los inmigrantes en la vida social de la sociedad de destino, y que se relaciona con el ejercicio del derecho a la salud, del derecho al matrimonio, en particular cuando proliferan las parejas mixtas, del derecho al ocio y a la ocupación de los espacios públicos, del derecho de asociación y manifestación, etc...
- la integración política, vinculada a la anterior y expresión del éxito de aquella, y relativa al ejercicio de los derechos políticos básicos, y esencialmente del

derecho a integrar partidos políticos y a ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo.

- y la integración residencial, que habla del espacio físico que ocupan los inmigrantes, del ejercicio del derecho a tener una vivienda digna y de la necesidad de evitar la “ghettización” local.

En este orden de cosas, es preciso reconocer que no existe un cuerpo de normas de derecho internacional o de derecho consuetudinario que rija los procesos de integración, ni las obligaciones de los migrantes para con el Estado. A nivel nacional sí pueden encontrarse este tipo de disposiciones que se articulan, o bien a través de la ley que establece el estatus jurídico de los extranjeros, fijando sus derechos y obligaciones, o bien a través de disposiciones programáticas (programas de actuación político-administrativa).

3.3. Las políticas de retorno y reintegración

Este tipo de políticas pueden ser observadas desde una doble perspectiva: la que se ofrece desde los países de destino de la inmigración y la que se ofrece desde los países de origen.

En muchos casos son los países de destino los que promocionan el retorno voluntario de los inmigrantes cuando “ya no se les necesita”. Es decir, en contextos de crisis económicas como la que vive actualmente Europa, han proliferado las políticas de este tipo, para “animar” a los inmigrantes a regresar a sus países de origen, particularmente en los casos en que estas personas se encuentran desempleadas o en situación de dependencia y, por tanto, son una carga para un Estado receptor acuciado por elevadas tasas de desempleo o por la precarización de la situación económica.

Además de eso, en muchos casos los países de origen también desarrollan políticas de retorno, particularmente cuando situaciones de crecimiento económico demandan la recuperación de mano de obra cualificada que, en muchos casos, se encuentra en el extranjero. La “recuperación” de los nacionales que están en el exterior supone en esos casos un reto, porque el inmigrante puede vivir un “segundo desarraigo”, en especial si tenía hijos menores que se quedaron en el país de origen cuando emigró, o si

eso hijos menores nacieron en el país de destino y se ven abocados a “regresar” a un país que les resulta extraño²⁰. En tales contextos los estados de origen deben desarrollar políticas de “reintegración”, que suponen no tanto el reconocimiento de los derechos a que antes nos referíamos en materia de políticas de integración, puesto que el reconocimiento va implícito en la condición de nacional, cuanto la promoción del ejercicio de esos derechos, la “motivación” que empodere a los retornados y les haga de nuevo elementos activos de la sociedad de que salieron un día, y a la que pueden revertir los beneficios de la experiencia vivida. Solo por poner un ejemplo, una adecuada política de reconocimiento de los títulos académicos o los estudios efectuados en el país de destino del proyecto migratorio, favorece la “reintegración” del nacional retornado en unas condiciones socioeconómicas quizá más favorables de las que tenía en el momento de iniciar el proceso migratorio.

4. EL MARCO NORMATIVO PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A LAS PERSONAS MIGRANTES: LÍMITES Y ACICATES

El marco normativo dentro del cual ha de moverse el diseño de las políticas de control de flujos, de integración y de retorno viene dado por los tratados internacionales de derechos humanos, las constituciones nacionales y las disposiciones legales de desarrollo de estas últimas. Como resultaría imposible en un trabajo de este tipo realizar un análisis exhaustivo de derecho comparado que resultara útil e ilustrativo, vamos a limitarnos a referir los límites al diseño de políticas en el contexto migratorio derivados de las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos.

La ***Declaración Universal de Derechos Humanos***, que hoy forma parte del derecho internacional consuetudinario, señala en su artículo 2 que todas las personas tienen los derechos y

²⁰ A este respecto resulta de sumo interés, como ejemplo, la lectura de Charro Baena, Pilar: “Perú: hacia una política integral sobre el retorno. Comentario de la Ley 30001, ley de reinserción económica y social para el migrante retornado”, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº 32 (2013); p. 323-331.

libertades proclamados en ella, sin distinción alguna debida a, entre otros, su origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Por lo tanto, y al menos como declaración de partida, los derechos humanos básicos recogidos en la Declaración tienen deben ser garantizados en el orden interno por todos los Estado a todos aquellos que estén en sus territorio, por tanto a todos los nacionales y a todos los extranjeros, se encuentren estos en situación regular o irregular²¹. Exactamente en la misma línea es preciso referirse a la **Convención Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966**. El Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos, en su artículo 2, declara que los Estados tienen que garantizar los derechos reconocidos en el Pacto a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción. Este artículo prevé una amplia disposición contra la discriminación que incluye el origen nacional o social, nacimiento y otras condiciones sociales, y el artículo 26 establece la protección específica del derecho a la no discriminación.

Por lo que hace al **Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales**, establece en su art. 2.2 que “los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”, pero matiza el alcance de este mandato en el apartado 3º del mismo precepto al reconocer que “los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos”, de modo que el Pacto abre aquí una brecha que justificaría un trato desigual en materia de reconocimiento de los DESC para los extranjeros que se encuentren en países en vías de desarrollo. En la misma línea que

²¹ Los detalles sobre el contenido de este acuerdo son tomados, casi en su totalidad, de RODRÍGUEZ PIZARRO, G.: “Estado de las migraciones en el mundo”, WP presentado al II Foro Social Mundial de las Migraciones, Madrid, 22 de junio 2006.

los tres textos apuntados, la ***Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD), de 7 de marzo de 1966*** condena en su art. 1 la discriminación contra alguna nacionalidad en particular, con lo que es límite inequívoco, entre otras a la práctica, habitual por otro lado, de denegación de visados en función del particular origen nacional del solicitante.

Junto a los instrumentos “generales” citados, en la esfera de actuación de Naciones Unidas es preciso citar **el Convenio internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias**, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990, y la Resolución 40/144 de la Asamblea General, de 13 de diciembre de 1985, que contiene la declaración sobre los Derechos Humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven²². La Convención entró en vigor el 1 de julio de 2003, de acuerdo con lo previsto en su art. 87. Es interesante destacar como entre los firmantes de este convenio no hay ningún país de la Europa occidental, ni del nortico, es decir, ninguno de los países que han venido siendo tradicionalmente destino prioritario de los migrantes económicos, y ello a pesar del interés de instituciones como el Parlamento Europeo, que en una Resolución de 15 de enero de 2004 llamaba a la ratificación de este instrumento. Esta larga convención, de 93 artículos, es un intento por reafirmar y establecer normas básicas de derechos humanos y de constituir las como instrumento aplicable a los trabajadores migrantes y sus familiares, especialmente aquellos que se encuentren indocumentados o en situación irregular. En su texto se distingue entre trabajadores migrantes documentados e indocumentados o que se encuentran en situación irregular, y se admite que esta categorización permitirá establecer diferencias en el estatuto jurídico de unos y otros. Sin embargo, la Parte III de la Convención señala un conjunto de derechos de orden civil, político, económico y cultural,

²² Este es un documento de soft law, que no exige por tanto ratificación ni es vinculante en sentido estricto.

aplicables a todos los trabajadores migrantes y a los miembros de sus familias, sea cual sea su situación administrativa²³.

Se trata de:

- El derecho a salir de cualquier Estado, incluyendo el Estado de origen y el derecho de entrar y permanecer en su país de origen (art. 8)
- El derecho a la vida (art. 9)
- El derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (art. 12)
- El derecho a la libertad y seguridad de la persona y prohibición de arresto o detención arbitraria (art. 16)
- La prohibición de tortura u otro trato cruel, inhumano o degradante (art. 10)
- La prohibición de esclavitud, servidumbre, trabajo forzado u obligatorio (art. 11)
- La prohibición de interferencia arbitraria o ilegal con su privacidad, familia, hogar, correspondencia (art. 14)
- La prohibición de privación arbitraria de la propiedad (art. 15)
- La prohibición de expulsiones colectivas (art. 22)
- El principio de igualdad de trato entre todos los trabajadores migrantes y los ciudadanos debe aplicarse ante Cortes y Tribunales (art. 18) y debe respetarse en la remuneración y otras condiciones laborales básicas (art. 25). La igualdad debe también ser respetada en aquellos campos como la asistencia médica de urgencia (art. 28) y el acceso a la educación (art. 30).

La Parte IV de la Convención otorga derechos adicionales a aquellos migrantes que están documentados o en una situación regular (véanse en particular los arts. 39 y 40) y la Parte VI establece medidas para prevenir y reducir el ingreso ilegal y el empleo ilegal de trabajadores migrantes.

²³ Párrafo tomado de un trabajo anterior: GÓMEZ FERNÁNDEZ, Itziar: "Inmigrantes", en Escobar Roca, G. (Coordinador): *Derechos Sociales y Tutela Antidiscriminatoria*, Aranzadi, 2012, pp. 1958-2046.

Junto a este documento es imprescindible citar la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 15 de diciembre de 2000, y los dos protocolos que la completan, esto es el, ya invocado más arriba, Protocolo para Prevenir, Suprimir, y Castigar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Menores, 15 de diciembre de 2000 (en vigor desde el 25 de diciembre de 2003) y el Protocolo Contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (en vigor desde el 28 de enero de 2004). Los dos protocolos disponen la exención de responsabilidad penal de los migrantes objeto de tráfico y de las víctimas de trata, consagrando el principio de que la migración no es un delito y rechazando la penalización de los migrantes irregulares²⁴.

A su vez cabe destacar la actividad normativa relacionada con algunos grupos específicos dentro del colectivo migrante, como el de los refugiados o asilados políticos, objeto de especial consideración en el Convenio de Ginebra de 28 de julio de 1951 y en el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967, sobre el Estatuto de los Refugiados; o el de los apátridas, cuyo estatuto es definido por la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 28 de septiembre de 1954. También cabe citar en el orden universal, como documentos de la Conferencia Internacional de la Haya el Convenio núm. X sobre competencia de las autoridades y Ley aplicable en materia de protección de menores, de 5 de octubre de 1961, y el Convenio núm. XXIX tendente a facilitar el acceso internacional a la justicia, de 25 de octubre de 1980. Aunque estos acuerdos no son de aplicación exclusiva a los inmigrantes resultan de interés para interpretar el alcance de la tutela judicial efectiva y de la protección de los menores cuando los sujetos de esos derechos son no nacionales.

Especial atención al colectivo prestan también muchos de los acuerdos adoptados en el seno de la Organización Internacional del Trabajo²⁵, que ha desarrollado una labor normativa interesante

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Recuérdese que en el ámbito de trabajo de la OIT, esta elabora dos tipos de documentos. Los Convenios, que son tratados internacionales legalmente vinculantes desde que entran en vigor para los Estados que los han ratificado, y las Recomendaciones, que recogen principios o directrices de actuación para los Estados y que no son vinculantes, pero que sirven, en la

respecto de los derechos que han de acompañar al trabajador migrante y a su familia²⁶, que se contiene en:

- El Convenio nº 143, de 24 de junio de 1975, sobre los trabajadores migrantes
- Los Convenios nº 97 sobre trabajadores migrantes, de 1 de julio de 1949 y revisado en 1949 y 1967, y nº 111 sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación, de 26 de junio de 1958.
- y las Recomendaciones nº 86 sobre los trabajadores migrantes, de 1 de julio de 1949; nº 100 sobre la protección de los trabajadores migrantes en los países y territorios insuficientemente desarrollados, de 22 de junio de 1955 (en situación provisoria); y nº 151 sobre trabajadores migrantes, de 24 de junio de 1975.

Obviamente los instrumentos citados no son los únicos que existen y resulta muy necesario conocer también la normativa regional en materia de tránsito de personas, y la normativa nacional sobre la materia²⁷.

mavoría de los casos para interpretar los preceptos vinculantes de un convenio al que completan, salvo que se trate de recomendaciones autónomas.

²⁶ Sin olvidar, por supuesto, la normativa aplicable a los trabajadores a pesar de que no vaya destinada exclusivamente a los inmigrantes, como por ejemplo: el Convenio núm. 87 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, de 9 de julio de 1948 (BOE de 11 de mayo de 1977); el Convenio núm. 98 relativo al derecho de sindicación y negociación colectiva, de 1 de julio de 1949 (BOE de 10 de mayo de 1977); el Convenio núm. 117 relativo a las normas y objetivos básicos de política social, de 22 de junio de 1962 (BOE de 5 de julio de 1974); el Convenio núm. 122 sobre la política de empleo, de 9 de julio de 1964 (BOE de 24 de mayo de 1972); y el Convenio núm. 135 relativo a la protección y facilidades a los representantes de los trabajadores en las empresas, de 23 de julio de 1971 (BOE de 4 de julio de 1974).

²⁷ Remitimos a este respecto a los otros trabajos sobre inmigrantes y políticas públicas, y aconsejamos también la lectura de la obra colectiva coordinada por ITZIAR GÓMEZ FERNÁNDEZ, JUANA GOIZUETA Y MARIA ISABEL GONZÁLEZ PASCUAL: *La libre circulación de personas en los sistemas de integración económica. Modelos Comparados Unión Europea, Mercosur y Comunidad Andina*, 1ª Ed, año 2012, Editorial Aranzadi.

5. EL INMIGRANTE COMO SUJETO DE DERECHOS HUMANOS EN UN DETERMINADO ORDENAMIENTO JURÍDICO.

Desde una perspectiva estricta de derecho interno, para que la integración real de los inmigrantes sea posible, seguramente sea necesario proclamar como necesaria la identificación jurídica, y fáctica, entre nacional y extranjero en lo que hace al disfrute de los derechos civiles, pero también económicos, sociales, culturales y ¿por qué no? políticos.

Ello encuentra, no obstante, en la mayoría de los casos obstáculos de compleja superación. El primero se refiere a la titularidad de los derechos fundamentales diseñada en la Constitución nacional o en las leyes de extranjería de cada Estado. Bastaría hacer un recorrido por cada una de nuestras normas fundamentales para verificar como, en la mayoría de los casos, el pleno disfrute de los derechos proclamado en la Constitución se asocia a la condición de nacional del Estado.

El segundo, quizá el más difícil de superar, tiene que ver con las dificultades que la gestión política cotidiana encuentra a la hora de distribuir recursos que, sin duda son escasos, entre nacionales y extranjeros, procurando que en ese reparto no influyan criterios de "utilidad política". En la medida en que el cálculo de utilidad a la hora de diseñar políticas públicas es inevitable, y que la ventaja que los actores públicos obtienen de la "desviación" de recursos a los no nacionales es casi inexistente –habida cuenta de los límites a los derechos de participación política que casi todos los Estados contemplan en relación con los extranjeros-, es fácil llegar a la conclusión de que el respeto a los derechos sociales de los inmigrantes corre un riesgo aún mayor del que pueda correr el respeto a los derechos civiles y políticos, respecto de los cuales el ascendente de los tratados internacionales de derechos humanos es, como hemos visto, bastante fuerte.

Si bien la mayoría de los países respetan el art. 2 de la DUDH, al que antes nos hemos referido, y la cláusula de no discriminación genérica contenida en los tratados internacionales sobre derechos humanos, lo cierto es que la observancia de esta cláusula exigiría en puridad que las leyes y políticas del Estado no

discriminaran en absoluto a los migrantes, y sabemos que eso, en la realidad, no sucede. Ahora bien, la discriminación no viene establecida, en la mayor parte de los casos, en virtud de la nacionalidad del individuo, diferencia proscrita en virtud de los tratados y preceptos a que hemos hecho referencia, sino en virtud de la condición administrativa del extranjero, esto es su condición de regular o de irregular. Además esta distinción viene avalada, en gran medida por la convención de trabajadores migrantes y sus familias, que asumen como legítima la distinción entre extranjeros “regulares” y extranjeros “irregulares”.

En síntesis, en la medida en que, incluso los instrumentos internacionales a que hemos hecho referencia en el apartado anterior avalan la existencia de diferencias en lo que hace a la titularidad de los derechos de que pueden disfrutar los inmigrantes en el país de acogida, lo que hay que determinar de la forma más clara posible es una categorización de los derechos humanos de doble lista. Una lista contendría aquellos derechos que, en ningún caso, se pueden limitar en razón de la condición migratoria, se identifique la misma con la nacionalidad del sujeto o con su condición administrativa. La otra contendría aquellos derechos que se pueden ver modulados en la proclamación de su titularidad o en su ejercicio en virtud de la condición migratoria del sujeto, modulación que, en cualquier caso, ha de respetar los criterios de justificación, proporcionalidad y racionalidad de la medida restrictiva.

En la primera lista cabría incluir:

- Derecho a la vida
- Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión
- Derecho a la libertad y seguridad
- Derecho a salir de cualquier Estado, incluyendo el Estado de origen y el derecho de entrar y permanecer en su país de origen
- Derecho a un tratamiento humano como detenido
- Principio de no devolución
- Prohibición de genocidio
- Prohibición de detención arbitraria prolongada

- Prohibición de discriminación racial sistemática
- Prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad
- Prohibición de esclavitud, servidumbre, trabajo forzado u obligatorio
- Prohibición de la esclavitud/comercio de esclavos
- Prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes
- Prohibición de medidas penales retroactivas
- Prohibición de interferencia arbitraria o ilegal con su privacidad, familia, hogar, correspondencia
- Prohibición de privación arbitraria de la propiedad
- Prohibición de expulsiones colectivas

En la segunda lista identificamos los derechos políticos clásicos y buena parte de los derechos sociales. Respecto de los primeros existen muchas dificultades a la hora de reconocer esos derechos a los extranjeros, porque sigue existiendo, conceptualmente, un vínculo extremadamente fuerte entre la noción de nacionalidad y la noción de comunidad política. En el panorama de Derecho Comparado la mayoría de los Estados rechazan la posibilidad de que los no nacionales participen, a través del ejercicio de sufragio activo o pasivo en las elecciones. Sin embargo existen excepciones a este estrecho e inescindible (aparentemente) vínculo entre nacionalidad-ciudadanía-participación política, que han de ser considerados como el modelo que todas las legislaciones nacionales deberían procurar emular²⁸. Hemos dado, a lo largo del texto, distintas razones para ello, todas relacionadas con la garantía y mejor éxito de las políticas de integración.

Respecto de los segundos, no es fácil separar la reflexión de la que acompaña a la más general sobre el alcance de los derechos sociales. Según algunos autores, la fórmula de la vinculación de los derechos fundamentales a la dignidad humana, que excluiría la posibilidad de limitar su ejercicio por parte de los extranjeros, no

²⁸ A este respecto resulta de sumo interés el trabajo de SANTOLAYA MACHETTI, PABLO Y DÍAZ CREGO, MARÍA: *el sufragio de los extranjeros. Un estudio de derecho comparado*. Madrid: centro de estudios políticos y constitucionales, 2008.

se aplicaría a los derechos sociales, que apenas serían considerados más que como derechos subjetivos. Evidentemente detrás de esta afirmación está la convicción acerca de que los derechos sociales se vinculan en menor medida a la dignidad humana que los derechos y libertades civiles y políticos y que, en el fondo, no son sino derechos de configuración legal, por lo que la libertad del legislador al definirlos es mucho mayor que la que posee al desarrollar los derechos fundamentales en sentido estricto. Por esa razón cualquier reflexión sobre la titularidad de los derechos sociales por parte de los extranjeros está condicionada por el punto de partida dogmático que adoptemos sobre los derechos sociales.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ALEINIKOFF, T. A., Y V. CHETAIL (Ed.): *Migración y Normatividad Legal Internacional*. T.M.C. Asser Press, La Haya, 2003.
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS: *Guía de políticas y procesos en la atención a niños sin acompañante solicitantes de asilo*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 1977
- AÑÓN ROIG, M.J.: "El test de la inclusión. Los derechos sociales", en ANTÓN, A. (ed.), *Trabajo, derechos sociales y globalización*, Icaria, Barcelona, 2000.
- AÑÓN ROIG, M.J.: "Ciudadanía social: La lucha por los derechos sociales", *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, nº 6, 2002, disponible en http://www.uv.es/CEFD/Index_4.html
- AÑÓN ROIG, M.J.: "Límites de la universalidad: los derechos sociales de los inmigrantes", en AÑÓN, M. J. (coord.) *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Tirant Lo Blanch, 2004, pp. 9-26
- AÑÓN ROIG, M.J.: "Nueva ciudadanía y derechos sociales y políticos de los inmigrantes", *Gaceta sindical: reflexión y debate*, Nº 3, 2003, pp. 109-136
- BAER, G; GOMES; C. P. PÉREZ VICHICH, N; SANTESTEVAN, A. M.: *Migraciones laborales en Sudamérica: el Mercosur ampliado*. Sector de la protección social. Programa de migraciones internacionales. Oficina Internacional Del Trabajo, Ginebra, 2003.
- CALJO, J.: "Integración económica y migración internacional en América Latina". En: *Seminario Regional sobre Globalización y Migración Internacional en Latinoamérica y el Caribe: Tendencias*

- y *Perspectivas para el Siglo XXI*. Santiago de Chile. Octubre 1998.
- CANO LINARES, M.A (DIR.): *Migraciones internacionales en el espacio iberoamericano del siglo XXI*. Dykinson, Madrid, 2012.
- CERIANI CERNADAS, P.: "Ciudadanía, migraciones y libre circulación en el Mercosur: ¿hacia un paradigma basado en los derechos humanos o la réplica del modelo excluyente de la Unión Europea?", en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº 30, 2012; p. 259-288
- CHARRO BAENA, P.: "Perú: hacia una política integral sobre el retorno. Comentario de la Ley 30001, ley de reinserción económica y social para el migrante retornado", en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº 32 (2013); p. 323-331.
- CHUECA SANCHO, Á. (Dir.): *Derechos humanos, inmigrantes en situación irregular y Unión Europea*. Valladolid: Lex Nova, 2010;
- COLECTIVO IOÉ: "Flujos migratorios internacionales. Marco de comprensión y características actuales", en *Revista Migraciones Nº 9*, pp.7-45 Madrid, 20 de abril de 2001.
- CONSEJO EUROPEO: *Diversidad y cohesión. Nuevos desafíos para la integración de inmigrantes y minorías*. Estrasburgo. 2000.
- ECHART MUÑOZ, E. (coord.): *Migraciones en tránsito y derechos humanos*. Los Libros de la Catarata, D.L. Madrid, 2011.
- FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN: *Primer informe sobre derechos humanos y migraciones*. Director: Guillermo Escobar. Dykinson, S.L, Ediciones Ciudad Argentina, 2003
- FUNDACIÓN PERE TARRÉS: *Rutas de pequeños sueños: los menores migrantes no acompañados*
- GARCÍA CASTAÑO, F.J.; KRESSOVA, N. (eds.): *Diversidad cultural y migraciones*. Comares, Granada, 2013.
- GÓMEZ FERNÁNDEZ, I., GOIZUETA, J. Y GONZÁLEZ PASCUAL, M.I.: *La libre circulación de personas en los sistemas de integración económica. Modelos Comparados Unión Europea, Mercosur y Comunidad Andina*, 1ª Ed, año 2012, Editorial Aranzadi.
- GRIMM, D., "Multiculturalidad y derechos fundamentales", en *Derecho constitucional para una sociedad multicultural*, Trotta, Madrid, 2007.
- KÄLIN, W.: "Derechos Humanos y la Integración de Inmigrantes", en ALEINIKOFF, T. A., Y V. CHETAIL (Ed.): *Migración y Normatividad Legal Internacional*. T.M.C. Asser Press, La Haya, 2003, pp.271-288.
- LIVI BACCI, M.: *Breve historia de las migraciones*. Alianza, D.L. Madrid, 2012.
- MÁRMORA, L.: "Políticas Migratorias Consensuadas en América Latina", en *Estudios migratorios Latinoamericanos*, Nº 50. 2003.

- MARTÍN ARRIBAS, J. J.: "Reflexiones sobre los derechos de los inmigrantes en situación irregular según el derecho de la Unión Europea", en: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n. 32 (2013), p. 11-53; y
- NIESSEN, J.; HUDDLESTON, T.; y CITRON, L. (2007): *Índice de políticas de integración de inmigrantes*, Ginebra, British Council y Migration Policy Group.
- NOVICK, S.: *El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*. Instituto de Investigación Gino Germani. Argentina. 2005.
- OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES: *Facteurs d'attraction et de répulsion à l'origine des flux migratoires internationaux*, 3/2000/E/nº14, Luxembourg, 2001.
- OIM: "La situación migratoria en América del Sur". En: *Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*. Santiago de Chile. Abril 2001.
- _____ "Migrantes extracontinentales en América del Sur: estudio de casos", en *Cuadernos Migratorios Nº 5*. Disponible en línea en http://publications.iom.int/bookstore/free/Cuaderno5_Migrantes_extracontinentales_AmericadelSur.pdf
- _____ *Derecho Migratorio Internacional, Glosario sobre Migración*, Richard Perruchoud (Ed.), OIM, Ginebra, 2004. Disponible en http://publications.iom.int/bookstore/free/IML_7_SP.pdf
- _____ *Estudio Comparativo Internacional sobre Legislación y Práctica Migratoria*, Comisionado por el Departamento de Justicia de Irlanda. Igualdad y Reforma a la Ley, Abril, 2003.
- _____ *Fundamentos de Gestión de la Migración para las personas encargadas de formular políticas y profesionales. Volumen II. Desarrollo de Políticas sobre Migración*. Ginebra, julio 2004
- _____ *Fundamentos de Gestión de la Migración para las personas encargadas de formular políticas y profesionales. Volumen III. Gestión de la Migración*. Ginebra, julio 2004.
- _____ *Fundamentos de Gestión de la Migración. Para las Personas Encargadas de Formular Políticas y Profesionales. Volumen Uno. Fundamentos de la Gestión de la Migración*. Ginebra 2004. Disponible en http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/share/d/mainsite/published_docs/covers/EMM_sp_vol1_part1.pdf
- _____ *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*. Informe de la Comisión Mundial sobre las migraciones internacionales. Suiza, Octubre 2005. Disponible en línea en <http://es.scribd.com/doc/40828610/Informe-de-La-Comision-Mundial-Sobre-Las-Migraciones-Internacionales>

- _____. *Políticas Públicas sobre Migración Laboral: Herramientas y buenas prácticas*, OIM México, 2010. Disponible en http://publications.iom.int/bookstore/free/Buenas_Practicas.pdf
- _____. *Valores, conceptos y herramientas contra la trata de personas: guía para la sensibilización*. Misión en Colombia. Bogotá (Colombia). Febrero de 2006.
- PELLEGRINO, A. y MARTINEZ, J. Una aproximación al diseño de políticas sobre migración internacional calificada en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, serie Población y Desarrollo, 2001.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M.C.: *Migraciones irregulares y derecho internacional: gestión de los flujos migratorios, devolución de extranjeros en situación administrativa irregular y derecho internacional de los derechos humanos*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- PEREZ, V.: "El MERCOSUR y la Migración Internacional". En Naciones Unidas: Grupo Experto en Migraciones Internacionales y Desarrollo en América Latina y el Caribe. Argentina. Noviembre 2005.
- PERRUCHOUD, R (ED.): *Derecho Migratorio Internacional, Glosario sobre Migración*, OIM, Ginebra, 2004
- PISARELLO, G., "Los derechos sociales de la población inmigrada: Razones para una comunidad inclusiva y plural", en M. TORRES Y OTROS, *Sur o no sur. Los derechos sociales de las personas inmigradas*, Icaria, Barcelona, 2006.
- PORTES, A.: *Sociología económica de las migraciones internacionales*. Anthropos, Barcelona, 2012.
- RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: "Mujer, inmigrante, irregular: otras víctimas escondidas de la violencia de género", en *El derecho y la economía ante las mujeres y la igualdad de género*, Lex Nova, Valladolid, 2011; p. 161-180.
- RUIZ LÓPEZ, B. y RUIZ VIEYTEZ, E. J.: *Las políticas de inmigración: la legitimación de la exclusión*. Universidad de Deusto, Bilbao, 2001.
- SÁNCHEZ, B.: "Algunas reflexiones sobre las políticas de inmigración en América Latina en las épocas de las migraciones de masas", en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, N° 53. 2004.
- SCUTO, F.: "Derechos de los inmigrantes en situación irregular", en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n°. 16, 2011; p. 215-260.
- SOLANES CORELLA, A. (Ed.): *Derechos humanos, migraciones y diversidad*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- SOLÉ PUIG, L. C. "Derechos y deberes frente al racismo y la integración de los inmigrantes en la sociedad receptora",

- Sociedad y utopía: Revista de ciencias sociales, nº 16, 2000, pp. 119-132
- STEPHEN, C Y MILLAR, M. J.: La Era de la Migración: Movimientos Poblacionales Internacionales en el Mundo Moderno, Palgrave-Macmillan, Reino Unido, 2003.
- TORRES, M. (y otros). Sur o no sur. Los derechos sociales de las personas inmigradas, Icaria, Barcelona, 2006.
- VVAA. Los Derechos Humanos de los Migrantes. La Paz, Bolivia, 2000.
- VVAA: Migraciones indígenas en las Américas. IIDH, San José de Costa Rica, 2007.
- VVAA: Migraciones y derechos humanos. IIDH, San José de Costa Rica, 2004.
- VVVA: Cuadernos de Trabajo sobre Migrantes No. 5. Elementos para un Enfoque de Derechos Humanos del Fenómeno de los Flujos Migratorios Forzados, IIDH, San José de Costa Rica, 2001
- VVVA: I Curso de capacitación para organizaciones de la sociedad civil sobre protección de poblaciones migrantes. IIDH, San José de Costa Rica, 2002
- VVVA: Memoria del coloquio internacional 10 años de la declaración de Cartagena sobre refugiados. IIDH, San José de Costa Rica, 1995.
- VVVA: Memoria del seminario regional de protección de las personas refugiadas en la nueva realidad centroamericana. IIDH, San José de Costa Rica, 1999.
- VVVA: Memoria Encuentro Centroamericano de Movilidad Humana: migrante y refugiado. IIDH, San José de Costa Rica, 1999.
- VVVA: Memoria II Encuentro de Movilidad Humana: migrante y refugiado. IIDH, San José de Costa Rica, 2001.

7. DOCUMENTACIÓN EN LÍNEA

- Asamblea General de Naciones Unidas. Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N13/496/07/PDF/N1349607.pdf?OpenElement>
- ONU (Population Division):
<http://www.un.org/esa/population/unpop.htm>
- ONU (Migraciones internacionales):
<http://www.un.org/en/development/desa/population/theme/international-migration/index.shtml>
- Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes:
<http://www2.ohchr.org/spanish/issues/migration/rapporteur/>
- Informes del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes
http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=97

Librería OIM:

http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=index&language=en

Foro Global sobre Migración y Desarrollo: <http://www.gfmd.org/>