



Papeles el tiempo de los derechos

MIGRANTES Y REFUGIADOS EN LA AGENDA DE DESARROLLO 2030. ¿ESTAMOS EN FRENTE DE UN CASO DE DOBLE RASERO?

Gaia Tascioni PhD(c)

Università “Sapienza” di Roma – gaia.tascioni@uniroma1.it
Universidad Carlos III de Madrid – 100345033@alumnos.uc3m.es

Palabras clave: Objetivos de Desarrollo Sostenible; Agenda Post-2015; Migración; Asilo.

Número: 11 Año: 2016

ISSN: 1989-8797

Comité Evaluador de los Working Papers “El Tiempo de los Derechos”

María José Añón (Universidad de Valencia)
María del Carmen Barranco (Universidad Carlos III)
María José Bernuz (Universidad de Zaragoza)
Manuel Calvo García (Universidad de Zaragoza)
Rafael de Asís (Universidad Carlos III)
Eusebio Fernández (Universidad Carlos III)
Andrés García Inda (Universidad de Zaragoza)
Cristina García Pascual (Universidad de Valencia)
Isabel Garrido (Universidad de Alcalá)
María José González Ordovás (Universidad de Zaragoza)
Jesús Ignacio Martínez García (Universidad of Cantabria)
Antonio E Pérez Luño (Universidad de Sevilla)
Miguel Revenga (Universidad de Cádiz)
Maria Eugenia Rodríguez Palop (Universidad Carlos III)
Eduardo Ruiz Vieytez (Universidad de Deusto)
Jaume Saura (Instituto de Derechos Humanos de Cataluña)

MIGRANTES Y REFUGIADOS EN LA AGENDA DE DESARROLLO 2030. ¿Estamos en frente de un caso de doble rasero?

Gaia Tascioni PhD(c)

Università “Sapienza” di Roma – gaia.tascioni@uniroma1.it
Universidad Carlos III de Madrid – 100345033@alumnos.uc3m.es

Abstract

Interpreting the phenomena of migration and asylum-seekers only through an emergency perspective means avoiding to address the question in a systemic way that could take into account causes and long-term policies to face them. In the International Development field, the silo approach of the past decades led to the establishment of global development agendas that did not even cite migration as a social and economic issue, nor migrants as possible development actors. Fortunately, the Post-2015 Development Agenda adopted by UNGA in September 2015 has given some space to migrants and refugees, recognizing them as a vulnerable category and acknowledging their special human rights. However, the SDGs have adopted a slightly different approach between migrants and refugees, highlighting the dominance of an economic-centred perspective to those phenomena. The aim of this contribution is to focus on the difference between migrants and refugees as addressed in the Agenda 2030, as well as proposing measures to a more human rights-based implementation for those categories.

Introducción

Al utilizar el término *crisis* con respecto a los flujos migratorios a los que asistimos en los últimos años cabe pensar de que se trate de un fenómeno excepcional, derivado de eventos bien definidos, cuya respuesta es la de en un estado de excepción. Este enfoque, si bien se adapta a la situación que sufren los ciudadanos sirios desde hace cinco años, no se puede utilizar con respecto a todos los flujos de personas desde los países en desarrollo hacia el Norte del mundo. El fenómeno migratorio es una dinámica demográfica y socio-económica propia de la sociedad humana, cuyas proporciones y consecuencias han aumentado a través de la globalización, y necesita ser planteado de forma sistémica y a largo plazo.

Sin embargo, tanto desde la perspectiva de la cooperación al desarrollo como desde las políticas nacionales de gestión de las fronteras, el enfoque sobre las migraciones como ámbito relacionado se ha realizado solamente en épocas muy recientes. Esto se confirma con la total ausencia, entre otras, de referencias a estos temas en los programas de desarrollo de NN.UU. desde las décadas del desarrollo, que a partir de los años 60 representaron las hojas de ruta a nivel global para la coordinación de las políticas de fomento económico de los países del Sur.

Migraciones y Objetivos de Desarrollo del Milenio

De la misma manera, en el programa de metas elaborado a partir de la Declaración del Milenio del año 2000, los llamados Objetivos del Milenio (ODM), el fenómeno migratorio fue tenido en escasa consideración, evidenciando una visión todavía lejos de reconocer las dinámicas de diálogo entre éste y el desarrollo.¹ Se trataba, evidentemente, de la misma visión que los países desarrollados solían aplicar en la formulación de sus políticas nacionales de cooperación y de gestión de los flujos migratorios provenientes los países del sur del Mundo, que permanecían substancialmente como temáticas incomunicadas.²

Lo mismo se puede decir de la interrelación entre desarrollo, paz y seguridad, que no encontró un lugar adecuado en los ODM a pesar de que en la segunda mitad de los años 90 tanto los conceptos de seguridad y de desarrollo se habían ampliado notablemente en el ámbito de NN.UU. gracias en particular a la contribución teórica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) llegando a la elaboración de los conceptos de Seguridad Humana y Desarrollo Humano.³

Quizá todo ello se deba a que la elaboración de esta agenda, dirigida principalmente a los países en desarrollo (si se excluye el Objetivo 8 dedicado a la financiación), no fue negociada de forma amplia y con la participación de aquellos actores, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, que debían implementarla. Se adoptó, en cambio, una perspectiva reduccionista, inspirada por los programas de la OCDE, que limitaba substancialmente los desafíos de la cooperación al desarrollo para el nuevo milenio a una guerra sin cuartel contra la pobreza extrema como fenómeno *per se*⁴.

¹ Es interesante la anotación de RODRIGUEZ, que subraya como “[e]n la Guía General para la Aplicación de la Declaración del Milenio de la ONU la migración solo se menciona como una de las causas del deterioro del problema mundial de la malaria y como víctimas de discriminación y racismo”. cf. G. RODRIGUEZ, “Migración y objetivos de desarrollo del milenio”, en *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, [S.l.], v. 16, n. 31, set. 2010, accedido por: <http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/view/96/88>

² cf. F. VACAS FERNÁNDEZ, *Los tratados bilaterales adoptados por España para regular y ordenar los flujos migratorios: contexto, marco jurídico y contenido*, Dykinson, Madrid, 2007.

³ cf. M. UL HAQ, “The Advent of the Human Development Report”, en *Reflections on Human Development*, Oxford University Press, 1995; A. SEN “The ends and means of development” Chapter 2 from “Development as Freedom”, Oxford University Press, 1999; S. JAHAN, “Evolution of the Human Development Index,” en *Handbook of Human Development*, Oxford University Press, 2002.

⁴ D. HULME, “The Millennium Development Goals (MDGs): A Short History of the World’s Biggest Promise”, *BWPI Working Paper* No. 100 2009. Accedido desde SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1544271>.

Agenda 2030: un cambio de perspectiva bienvenido, pero limitado

A la luz de todo ello, el cambio que se ha realizado en la negociación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de la Agenda 2030 es evidente. La creación, recogida en la Declaración de Río+20, de un Grupo de Trabajo Abierto en el cual participaron Estados, expertos y grupos de interés⁵ permitió ampliar el debate acerca de los puntos que debían considerarse en la negociación, en particular con respecto a las criticidades evidenciadas por los ODM y que tenían, por tanto, que evitarse. Se subrayó en particular la necesidad de mantener un enfoque holístico y basado en los derechos humanos, así como la importancia de velar para que los objetivos se alcanzaran sobre todo entre los grupos más vulnerables tales como migrantes y refugiados.

Evidentemente, este cambio no se produjo de forma inmediata, sino que ya a partir de la mitad de los años 2000, tanto a nivel nacional como en el seno de NN.UU. el fenómeno migratorio empezó a ser considerado como una dinámica que tenía que integrarse de forma orgánica en las políticas de desarrollo y, al mismo tiempo, se planteó la integración de políticas de cooperación económica en la gestión de los flujos de personas. En este marco, el informe final del Proyecto del Milenio de Naciones Unidas de 2005⁶ analizó la migración en distintos contextos y subrayó por primera vez la necesidad de un planteamiento integral para la gestión de la migración en el contexto de la reducción de la pobreza. Esta tendencia, reconocible a nivel internacional, y que invoca un nuevo tratamiento de las migraciones también la evidencia VACAS FERNÁNDEZ en el cambio de ruta del gobierno de España e sus programas de regulación y ordenación de los flujos migratorios, donde a través del *Plan África* por primera vez se adopta una aproximación a la gestión de los mismos de tipo integral y holístico en la cual la cooperación al desarrollo tiene un papel protagonista.⁷

Esta tendencia transversal encuentra su culminación en las palabras del Secretario General de NN.UU. Ban Ki Moon en su informe “El camino hacia la dignidad para 2030”⁸, presentado al margen de la labor de negociación de los ODS en el marco del Grupo de Trabajo Abierto. En efecto, en este documento no solamente se definen los migrantes, los refugiados y todas las personas desplazadas como grupos vulnerables que tienen que ser particularmente protegidas por la

⁵ Naciones Unidas, *El futuro que queremos*, op. cit., pág. 248.

⁶ Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, *Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Panorama, 2005. Accedido por: <http://www.unmillenniumproject.org/documents/overviewSpanLowRes.pdf>.

⁷ F. VACAS FERNÁNDEZ, *Los tratados bilaterales...*, op. cit., pág. 171 y ss.

⁸ Asamblea General de NN.UU., *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta*, informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015, A/69/700, 4 de diciembre de 2014.

nueva agenda de desarrollo encarnada en los ODS⁹, sino que también se hace referencia a ellos con respecto a sus derechos y a su papel en la implementación de la agenda *en cuanto migrantes*, y no únicamente bajo una perspectiva de prevención del desplazamiento¹⁰.

Con respecto a la negociación de los ODS, pese a la atmósfera de colaboración y diálogo que los co-facilitadores lograron crear y mantener en el seno del Grupo de Trabajo Abierto, rápidamente emergieron algunas líneas de contraste muy netas entre los países denominados donantes y aquellos receptores. Si por un lado los primeros, liderados por la U.E. pero también con el soporte de algunos países de América Latina y de las ONGs, presionaron para incluir uno o dos objetivos dedicados a la paz, al estado de derecho y al buen gobierno, los países del G-77 y China pusieron obstáculos a esta eventualidad, con el argumento de que ninguno de los puntos citados formaba parte de las tres dimensiones de desarrollo sostenible identificados en la Agenda 21.¹¹ En su lugar, estos países centraron el foco sobre los objetivos más propiamente económicos y sociales.

Como resultado de más de dos años de reflexión, debate y negociación suficientemente inclusiva, la resolución “Transformar nuestro Mundo”¹² se puede considerar un logro en general positivo, incluyente las distintas dimensiones del desarrollo, aunque no faltan elementos o vacíos criticables que serán analizados más adelante. Nos limitaremos en este momento a identificar en qué objetivos y metas se han incluido directamente o indirectamente la categoría en análisis.

Los migrantes, actores no protagonistas de la nueva Agenda

Con respecto a los migrantes, considerados aquí como todas aquellas personas que se desplazan no por motivos de persecución, los ODS adoptan una perspectiva indudablemente más avanzada respecto a sus antecesores, debido probablemente a la presión política que ejercieron los países en desarrollo y las ONGs en el proceso de formulación. Ya en los párrafos de la Declaración que preceden a los Objetivos se hace referencia al fenómeno migratorio en términos nuevos y ambiciosos. La migraciones internacionales se definen, en concreto, como “una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales”. Además, la Comunidad internacional se compromete a respetar los derechos humanos de los migrantes, “sea cual sea su estatus migratorio”, así como de

⁹ *Ibidem*, pár. 51 y 68.

¹⁰ *Ibidem*, pár. 72 y 117.

¹¹ Se trata de los pilares económico, social y ambiental. v. Naciones Unidas, *El futuro que queremos*, Documento final de la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible, 19 de junio de 2012, A/CONF.216/L.1,

¹² NN.UU., *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1.

los refugiados y desplazados.¹³ A nivel general, los migrantes, los refugiados y los desplazados internos se consideran entre las categorías más vulnerables, y por tanto deben ser atendidas en consecuencia en la implementación de todos los objetivos.

En concreto, muchas de las metas de los ODS apuntan a la creación en los países de origen de un entorno económico y social más favorable al desarrollo humano de sus habitantes, intentando dirigirse a las causas sistémicas del fenómeno tal y como había solicitado la sociedad civil en su Agenda de Estocolmo de 2014¹⁴.

Sin embargo, son pocas las referencias a las personas que decidan igualmente emprender o que hayan ya emprendido el camino de la migración, sea cual sea su motivo. En la meta 8.8, por ejemplo, los Estados se comprometen a proteger y promover un entorno de trabajo seguro para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes y en particular las mujeres migrantes. Destacando positivamente el enfoque de género aquí adoptado, cabe notar que esta meta no está temporalmente definida, limitándose a una declaración programática en el respeto de la normativa internacional (sin ulterior especificación). En cambio, la meta 10.c, es decir una de las metas relativas a los medios de implementación de objetivo 10 “Reducir la desigualdad en los países y entre ellos”, establece el compromiso de reducir por debajo del 3% los costes de transacción de las remesas de los migrantes para 2030.

Se evidencia entonces como, a pesar de reconocer los migrantes como actores naturales e importantes para la realización del desarrollo sostenible, así como una categoría desfavorecida, el enfoque se mantiene centrado en su papel meramente económico, olvidando una aproximación al tema basada en los derechos humanos. En particular, resulta bastante criticable el hecho de que no se citen de ninguna manera, ni mediante notas, los principales instrumentos jurídicos internacionales para la tutela de los derechos de estos sujetos, como la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y los Convenios n. 97 y 143 de la Organización Internacional del Trabajo.

Si bien es una verdad indiscutible que estos instrumentos jurídicos no han sido muy bien acogidos por la comunidad internacional (en particular por los países desarrollados), hasta el punto de que la Convención ONU tardó más de diez años en entrar en vigor y hasta el día de hoy

¹³*Ibidem*, pár. 28.

¹⁴ La “Agenda de Estocolmo” de la Sociedad Civil. *Objetivos relacionados con la migración en las Agendas de Desarrollo nacionales y globales post-2015*, citado por MADE (Migration and Development Civil Society Network) en *Un llamado a la acción: Migración y objetivos de desarrollo sostenible*, accedido por http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/events/coordination/13/documents/backgrounddocs/MADE_Migration_and_Post-2015_SDG_Framework_Spanish.pdf.

solamente cuenta con 48 Partes, impresiona la falta de exhortaciones en las metas y en los medios de implementación a que más Estados la ratifiquen o accedan al tratado.

De la misma manera, resulta muy criticable la ausencia de llamadas o compromisos para que se establezcan en un determinado período temporal canales legales y eficaces de migración y reagrupación familiar, con el objetivo de limitar el tráfico ilegal de seres humanos y todas las violaciones de los derechos fundamentales que sufren los migrantes en su tránsito, incluido el derecho a la vida.

Refugiados espectadores.

Si con respecto a los migrantes la “cobertura” del tema por los ODS y la Agenda 2030 se puede considerar casi equilibrada en cuanto a luces y sombras, la de los refugiados es claramente más crítica. Referencias a esta categoría solo se encuentran en dos de los párrafos de introducción a los Objetivos. En concreto, por un lado la Declaración vela para que se garantice la seguridad y el goce de los DD.HH. de los que son titulares los refugiados (pár. 29), y por el otro se aborda el tema de la resiliencia de las comunidades que los acogen, particularmente en los países en desarrollo.

Este último punto resulta sumamente pertinente, si se considera que según el Alto Comisionado de NN.UU. para los Refugiados (ACNUR) el 86% de los desplazados forzados se encuentran en países en desarrollo, es decir 13,9 millones de personas en 2015. Además, el 26% de los refugiados mundiales se encuentra acogido por los países menos desarrollados, según los últimos datos.¹⁵ Sin embargo, en ningún momento se plantean objetivos o metas para redistribuir el cargo tanto económico como social y demográfico que suponen estos números entre los países en desarrollo y los países desarrollados, así como la forma mediante la cual se implementaría la citada cooperación internacional para fomentar la resiliencia de la comunidades de acogida.

Dadas las escasas referencias directas analizadas, en un intento de identificar aquellas metas y objetivos que más se relacionan de forma indirecta con el tema de los refugiados, es inevitable poner la atención en el Objetivo 16 “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”. Este objetivo, incluido en la Agenda después de un debate acalorado tanto en el marco del Grupo de Trabajo Abierto como durante las negociaciones intergubernamentales, plantea una serie de metas que se dirigen a las causas del problema de los refugiados: la reducción de la violencia y de todo tipo de violación de la seguridad individual, la

¹⁵ACNUR, *Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2015, 2016*, accedido por: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627.pdf>.

promoción de estado de derecho, la garantía de la igualdad de acceso a la justicia, la reducción del flujo ilícito de armas y capitales, la reducción de la corrupción y la protección de las *libertades fundamentales*.

Sin embargo, de las diez metas (más dos dedicadas a los medios de implementación)¹⁶, notamos que solamente dos de ellas tienen un plazo temporal definido para su alcance, es decir las metas 16.4 y 16.9. Además, este objetivo resulta sumamente debilitado por su falta de definición, puesto que no incluye porcentajes y metas temporales intermedias, y porque todas sus metas contienen locuciones vagas del tipo “reducir significativamente” o “considerablemente” (meta 16.1, 16.4, 16.5), atribuyéndole un valor más bien programático que operativo.

Parece sumamente interesante evidenciar cómo el término “paz” aparece, aunque bajo forma de adjetivo, solamente en el texto del objetivo, y que en ninguna de las metas se ponen en relieve medidas para luchar contra las principales amenazas a la paz de nuestros tiempos, y que evidentemente se encuentran en el origen de la problemática de los refugiados que ahora definimos *crisis*.

En particular, la amenaza terrorista, objeto de numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad en los últimos años, no está incluida de ninguna forma en la Agenda 2030. Esto a pesar de que el mismo consejo, en la Resolución 2253 (2015), invitara a los Estados a la adopción de un enfoque integrado en la lucha contra el terrorismo en el cual el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos fueran ejes principales. Únicamente se hace referencia a la lucha contra este fenómeno para la implementación a nivel nacional, en la meta 16.a, cuyo indicador es, simplemente, la existencia de un instituto nacional independiente de monitoreo sobre derechos humanos, según fue establecido por los Principios de París¹⁷.

Cabe recordar que, tanto con respecto a la financiación de los grupos terroristas, como en relación a otros aspectos, el Consejo de Seguridad ya intervino varias veces *ex cap.* VII del Estatuto de NN.UU.¹⁸. Sin embargo, este tipo de medidas vinculantes para los Estados no se han considerado adecuadas para ser citadas en la estrategia global para 2030.

¹⁶ Para facilitar la lectura, nos limitamos a indicar el número de las metas y renviamos al lector a la Declaración de la Asamblea General *Transformar nuestro Mundo*, op. cit., pág. 29.

¹⁷ Los llamados Principios de París son el resultado del primer Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, que se celebró en París el octubre de 1991. Fueron adoptados por la [Comisión de Derechos Humanos](#) de las Naciones Unidas con la Resolución 1992/54, de 1992, reafirmada a continuación por la [Asamblea General](#) con la Resolución 48/134 de 1993. Los Principios de París se relacionan con el estatus y funcionamiento de las [instituciones nacionales de derechos humanos](#) (INDH, tales como comisiones de derechos humanos y [defensorías del pueblo](#)).

¹⁸ v. Entre otras, las Resoluciones del Consejo de Seguridad de NN.UU. nn. 2199 (2015), 2161 (2014), 2178 (2014).

Todo ello, junto con otras deficiencias que merecerían ser analizadas más en detalle, contribuye a la definición de un objetivo particularmente débil, de carácter programático, incluso simbólico, cuya presencia en el marco de los ODS es sin lugar a dudas una mejora con respecto al pasado, pero carente de voluntad concreta para su implementación y medición, y que deja sin propuestas concretas problemáticas graves como la de los refugiados.

Una visión centrada en el valor productivo

Como han evidenciado BHATTACHARYA *et alii* en su análisis de los resultados de la negociación en el seno del Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS, el pilar económico ha ganado más relevancia con respecto al pasado, en particular con respecto a los ODM, y se encuentra reflejado en más metas. Según los autores «This may be a reflection of economic issues gaining importance in the international discourse on development following the global financial and economic crisis».¹⁹

No sería exagerado señalar la adopción, en la elaboración de los ODS, de un enfoque basado en la contribución al desarrollo económico que pueden tener los distintos grupos, en detrimento de una visión focalizada en los derechos humanos. De esta forma, se entendería la diferencia de trato que refugiados y migrantes sufren en el marco de los ODS y de la Agenda 2030.

Además, a modo de confirmación, notamos que la incorporación de forma transversal de los nuevos Objetivos en el sistema internacional de protección de los DD.HH., evocada ya en 2013 por el Secretario General en su informe “Una vida digna para todos”²⁰, para evitar una implementación de la Agenda que generase desigualdad y que dejase atrás a los grupos más desfavorecidos, no se ha realizado plenamente. De hecho, en la nueva Agenda 2030 faltan referencias explícitas a los instrumentos legales de protección y reconocimiento de los derechos humanos, tanto en la fase de formulación de los objetivos, como en los indicadores para su seguimiento y rendición de cuentas.

¹⁹ D. BHATTACHARYA, T. I. KHAN, y U. SALMA, «A Commentary on the Final Outcome Document of the Open Working Group on SDGs», *The SAIS Review of International Affairs*, vol. 34, n.º 2, pp. 165-177, 2014.

²⁰ Asamblea General de NN.UU., *Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos del Milenio y promover la Agenda de Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015*, informe del Secretario General, A/68/202, 26 de julio de 2013.

El problema de los indicadores

Los aspectos críticos evidenciados ponen en riesgo la realización de un seguimiento eficaz de los progresos hacia los objetivos, y los Estados miembros ha preferido descargar toda responsabilidad en la fase de selección de los indicadores, los cuales han sido individuados por el Grupo interinstitucional de expertos sobre indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que presentaron su informe durante las 47ª sesión del Comisión estadística de NN.UU. en marzo 2016²¹. Sin embargo, hay que señalar que todos los indicadores presentados son, según la clasificación de la Oficina del Alto Comisionado de NN.UU. sobre los Derechos Humanos (OACNUDH), indicadores de resultado, olvidando la posibilidad de adoptar indicadores estructurales y formales a las autoridades nacionales²².

De esta manera, se confirma nuevamente la falta de interés, por parte de NN.UU. y de los Estados, en relacionar tanto los Objetivos como su proceso de seguimiento global con el marco jurídico internacional para la protección de los DD.HH., a pesar de la existencia de un sistema ya desarrollado por el OACNUDH que podría eficazmente colmar este vacío. Si se adoptara efectivamente una visión basada en los derechos humanos, sería necesario lanzar una reflexión en primer lugar sobre el estado de ratificación de los instrumentos jurídicos elaborados para su protección y reconocimiento, y adoptar indicadores que puedan medir la ratificación e la implementación a través de políticas públicas adecuadas.

Es notoria la grave brecha existente entre países en desarrollo y países desarrollados con respecto a los tratados de protección de migrantes y refugiados²³. Esta brecha supone un reto fundamental que tiene que ser enfrentado a través de objetivos y metas que planteen abiertamente el logro de una cobertura universal de estos derechos. De esta forma se fijarían finalmente y de manera firme las metas sociales y económicas previstas en la Agenda con su base jurídica positiva.

²¹ ECOSOC, *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, nota del Secretario General, E/CN.3/2016/2/Rev.1, 29 de febrero de 2016.

²² Se definen “indicadores estructurales” todos aquellos indicadores que ayudan a captar la aceptación, la intención y el compromiso del Estado para aplicar medidas conformes con sus obligaciones de derechos humanos. En cambio, los llamados “indicadores de proceso” son una herramienta para evaluar los esfuerzos de un Estado, mediante la aplicación de medidas de política y programas de acción, para transformar sus compromisos de DD.HH. en los resultados deseados. Por último, los “indicadores de resultado” son indicadores cuantitativos que ayudan a evaluar los efectos de los esfuerzos del Estado en la promoción del disfrute de los DD.HH. v. OACNUDH, *Indicadores de Derechos Humanos: Guía para la medición y la aplicación*, 2012.

²³ cf. Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *International Migration Report* 2013.

Propuestas para una implementación de la Agenda basada en los dd.hh. de migrantes y refugiados

Con el objetivo de estimular una reflexión proactiva sobre este tema, resulta importante a mi entender el hecho de ofrecer una serie de claves que puedan, *rebus sic stantibus*, mejorar el enfoque de la nueva Agenda de Desarrollo de NN.UU. sobre el fenómeno de las migraciones y de la gestión de los flujos de personas con motivo de de las carencias en el plano de la seguridad humana.

La importancia de una gestión de los datos estadísticos para el monitoreo de los avances ya ha sido evidenciado durante la época de los ODM, y la necesidad de un desglose efectivo para identificar en qué grupos y categorías de personas los avances son más difíciles está fuera de discusión. Pese a ello, sería imprescindible un desglose que tenga en cuenta el *estatus* migratorio, o de solicitante de asilo, en el momento del seguimiento de las distintas metas. Este punto será particularmente relevante con respecto a los países de inmigración, es decir los países más desarrollados, que también se han comprometido a la implementación universal de la Agenda en su territorio, y no solamente a través de la AOD y de la financiación a los países en desarrollo.

En segundo lugar, el hecho de incluir indicadores “estructurales” relativos a la ratificación de los instrumentos relativos a los trabajadores migrantes y de la Convención de Ginebra y su protocolo, entre otros, nos parece un elemento necesario para que el monitoreo no sea únicamente cuantitativo, sino también cualitativo y fundado en una visión basada en los compromisos de respeto de los DD.HH. que los Estados han contraído.

Además, evidenciamos la necesidad de impedir que los estados desarrollados consideren los gastos de acogida de refugiados como ayuda oficial al desarrollo, con el objetivo de alcanzar la meta formal del 0,7% del PIB en AOD de forma “ilícita”. De hecho, la acogida de refugiados, una vez reconocidos como tales, no es bajo ninguna perspectiva una forma de fomento del desarrollo, sino una obligación jurídica de tutela de individuos.

Por último, el sistema de seguimiento previsto por los ODS, basado esencialmente en informes voluntarios por parte de los Estados, no es suficiente para asegurar una valoración de los avances que tenga en cuenta los derechos de las personas, especialmente de los grupos vulnerables. De esta manera, sería deseable que la labor de los siete órganos creados por los tratados básicos sobre DD.HH. tenga en cuenta las metas establecidas en los ODS, que a pesar de no ser vinculantes, pueden constituir una importante referencia a la hora de valorar la implementación y el respeto de normas de protección de los DD.HH. que aun sin ser explícitamente citadas en la Agenda 2030, están íntimamente relacionadas.

Conclusiones

Podría parecer fácil expresar una valoración positiva con respecto a la Agenda 2030, si se echa la vista atrás, y felicitarse por el reconocimiento de la importancia de un enfoque holístico y basado en los DD.HH. que todas las políticas de desarrollo tienen que mantener. Sin embargo, no es oro todo lo que reluce. Por citar solo algunos puntos, pocas metas citan normas de derecho positivo, y los sistemas de seguimiento y de rendición de cuentas son especialmente débiles.

En particular, tanto migrantes como refugiados no encuentran respuestas adecuadas y ambiciosas en esta Agenda, que a pesar de reconocer la relación orgánica entre paz, desarrollo y derechos humanos, enfoca la mirada en el aspecto más económico. Por un lado, se reconocen los DD.HH. de los migrantes en cuanto trabajadores, sin citar la necesidad de establecer políticas migratorias realmente respetuosas de los derechos fundamentales. Por el otro, no se plantean soluciones para establecer una verdadera sostenibilidad de la acogida de los refugiados, no existiendo metas relativas a la redistribución de las personas desplazadas.

Conscientes de estas limitaciones, uno de los pasos a seguir es sin duda velar para que tanto a nivel global como regional y nacional se incluyan, en las políticas de implementación y monitoreo, indicadores y objetivos relativos al reconocimiento y goce de los DD.HH., en particular para las dos categorías en análisis. Solamente de esta forma se puede evitar que el ambicioso resultado logrado en Septiembre de 2015 no se convierta nuevamente en una lucha ciega contra los grandes desafíos de la pobreza y del hambre.

Bibliografía

- Aleinikoff, Thomas Alexander, y Vincent Chetail. *Migration and International Legal Norms*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2003.
- Echart Muñoz, Enara. *Migraciones en tránsito y derechos humanos*. Madrid: Los Libros de Catarata, 2011.
- «Integrating migration into the 2030 Agenda for Sustainable Development». *Population Facts*, n.º 5/2015 (diciembre de 2015).
<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20155.pdf>.
- «International Migration Report 2013». Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Diciembre de 2013.
<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/migreport.shtml>.
- «Looking to the Future, Don't Forget the Past – Aid Beyond 2015». CONCORD AidWatch, 2014. <http://concordeurope.org/wp-content/uploads/2014/11/DEEEP-REPORT-2015-086.pdf?1d6b43>.
- Mariño, Fernando M., ed. *Derecho de extranjería, asilo y refugio*. Vol. 30. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales, 2003.
- Mariño Menéndez, Fernando M. *Un mundo sin desarraigo: el derecho internacional de las migraciones*. Vol. 1. Investigación y debate. Madrid: Catarata, 2006.
- «Remarks by Peter D. Sutherlans, Special Representative of the UN Secretary General on International Migration». *UN Press Release*, 25 de febrero de 2016.
http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/events/coordination/14/documents/presentations/Peter_Sutherland_14CM.pdf.
- «The Sustainable Development Goals and Migrants/Migration». Naciones Unidas, Global Migration Policy Associates, 23 de febrero de 2016.
http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/events/coordination/14/documents/backgrounddocs/GMPA_14CM.pdf.
- Vacas Fernández, Félix. *Los tratados bilaterales adoptados por España para regular y ordenar los flujos migratorios: contexto, marco jurídico y contenido*. Madrid: Dykinson, 2007.