

UCRANIA

PROBLEMAS ACTUALES DE LAS BASES LEGISLATIVAS E INSTITUCIONALES DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DE UCRANIA

Durante los años noventa del siglo pasado en Ucrania fue creada una base legislativa en materia de migraciones que tenía y tiene como objetivo gestionar los flujos migratorios, además de determinar los principios básicos y las directrices de la política migratoria. El punto de referencia para la elaboración de estos actos legislativos había sido la normativa jurídica internacional, mientras que los estímulos eran el deseo de garantizar el cumplimiento de los derechos esenciales de la persona, incluido el derecho de libre circulación, y el deseo de construir una sociedad abierta a la comunidad internacional.

En los últimos años, empero, el desarrollo de las políticas migratorias se ha visto obstaculizado. A pesar de haber sido presentadas en la Verkhovna Rada (el Parlamento de Ucrania) decenas de iniciativas legislativas y proyectos de ley en materia de migraciones, solo algunos de éstos fueron admitidos, en su mayoría, los de naturaleza explicativa y complementaria a la legislación vigente.

El principal motivo de dicha situación radica en que Ucrania aún no ha determinado la estrategia de su propio desarrollo, ni el objetivo de su política migratoria, por lo que los cambios de Gobierno influyen de manera significativa en ambas. Como ejemplo se puede aducir la supresión, a principios del año 2010, del Servicio Estatal de Migraciones por decreto del actual Presidente de Ucrania Viktor Yanukovych. Dicho Servicio había sido creado por el anterior Presidente Viktor Yushchenko a finales de su gestión.

Otro argumento a favor de la esta afirmación es el comunicado del Consejo de Seguridad Nacional y Defensa de Ucrania (CSNDU) del 15 de junio de 2007. Después de analizar el estado de la política migratoria nacional y la eficacia de ésta, el Consejo llegó a la conclusión de que la política migratoria del país carece de una definición conceptual, debido a que no están definidos sus principios fundamentales, sus objetivos a corto, mediano y largo plazo, así como no se contempla en ésta los medios y las formas de protección de los derechos humanos. En su conclusión el CSNDU hizo varias recomendaciones para solucionar los problemas que presentaba dicha situación, las más importantes de las cuales eran: la elaboración y la aprobación por el Parlamento de Ucrania del Concepto de la Política Migratoria de Ucrania, en primer lugar, y la creación de un organismo dentro del aparato central del Poder Ejecutivo dedicado a los asuntos relacionados con las migraciones, llamado Servicio Estatal de Migraciones, en segundo.

Sin embargo, y a pesar de las recomendaciones del Consejo de Seguridad Nacional y Defensa los dos proyectos de ley del Concepto de la Política Migratoria de Ucrania, elaborados por el Gobierno para cumplir las recomendaciones del Consejo, fueron rechazados por el Parlamento de Ucrania el 1

de abril de 2009 y el 16 de febrero de 2010. Tampoco recibió el apoyo de los diputados el proyecto alternativo, elaborado en el Parlamento que fue rechazado en 1 de julio de 2010. De esta manera el intento de sentar las bases y definir las prioridades de la política estatal en materia de las migraciones mediante la aprobación del Concepto de la Política Migratoria ha fracasado, a pesar de la acusada necesidad de éste.

Este fracaso ha significado, entre otras cosas, el estancamiento en la actividad legislativa en el ámbito de las migraciones, ya que, la ausencia del Concepto de la Política Migratoria ha bloqueado una serie de proyectos de ley que debían ser sometidos a votación, inmediatamente después de la aprobación del Concepto. Como se puede observar resulta imposible trabajar sobre la realización práctica de la política migratoria del país, si no se cuenta con un documento que defina los principios básicos de la misma.

Debido a esta situación de “círculo vicioso legislativo” y respondiendo a la recientemente aprobada Ley de Ucrania “Sobre las bases de la política interna y externa” que exige al Gobierno nacional formular los objetivos de su gestión en este ámbito, el Gobierno de Mykola Azarov ha decidido comenzar la elaboración de un nuevo proyecto del Concepto de Política Migratoria. Teniendo en cuenta el apoyo que el actual Gobierno tiene en el Parlamento y el hecho de que éste, a su vez, cuenta con el respaldo del Presidente, cabe la esperanza de que el proyecto no siga el destino de las iniciativas que le precedieron. Sin embargo, aun en el caso de ser aprobado por el Parlamento, quedan muchas dudas respecto a la adecuación de este documento a las necesidades de la sociedad ucraniana. Los anteriores intentos fallidos de promulgar la Ley de Concepto de Política Migratoria evidencian la necesidad de una redacción mucho más seria y fundamental que las realizadas hasta entonces. Es absolutamente imprescindible la participación de expertos en materia de migraciones y de representantes de las ONG implicados en la ayuda a las personas afectadas por el fenómeno migratorio. De lo contrario el Concepto aprobado corre el riesgo de convertirse en un documento formal sin ninguna utilidad para el posterior desarrollo de la legislación y la política migratoria de Ucrania.

Merece una mención aparte la situación del ya disuelto Servicio Estatal de Migraciones de Ucrania, creado en el año 2009 durante la Presidencia de Viktor Yushchenko por la recomendación del Consejo de Seguridad Nacional y Defensa de Ucrania. Los intentos de crear el mismo a base de la Departamento Estatal de Asuntos de Ciudadanía y las unidades del Ministerio del Interior dedicados a los asuntos migratorios y de registro se vieron obstaculizados por decretos del mismo Presidente Viktor Yushchenko, demandas ante el Tribunal Constitucional y protestas de la Ombudsman de Ucrania Nina Karpachova que exigía absoluta la independencia del Servicio de Migraciones del Ministerio del Interior de Ucrania. Finalmente el 7 de julio de 2010 el Gabinete de Ministros decidió disolver el Servicio Estatal de Migraciones que nunca llegó a constituir una institución real, volviendo, de esa manera, al “estatus quo” existente en los órganos del Ejecutivo encargados de los asuntos migratorios antes de la creación de Servicio mencionado.

Dicha decisión del Gobierno fue una consecuencia lógica de la conflictiva e infructuosa actividad que acompañó al Servicio desde el momento de su creación. A pesar de la evidente necesidad de una institución que regule los procesos migratorios, la creación de ésta seguirá siendo motivo de conflictos interinstitucionales, mientras se intente de resolver dicho problema fuera del contexto de la política migratoria del país, ya que no se trata de un conflicto institucional de reparto de competencias, sino de un organismo cuya actividad afectará a decenas de miles de ciudadanos ucranianos en el exterior y a un número importante de extranjeros que residen y desean establecer su residencia en Ucrania.

Sin duda alguna, la política de Ucrania necesita un profundo análisis y una definición fijada a nivel legislativo de las prioridades y los objetivos estratégicos a corto, mediano y largo plazo que respondan a las necesidades de los ciudadanos de Ucrania. Lo exige tanto la situación internacional, en la que Ucrania se postula como un país muy activo se refiere a procesos de emigración e inmigración y que asumió varios compromisos internacionales referentes a éste tema, como la interna del país donde un importante sector de la población se ve implicado en los procesos migratorios y requiere soluciones y respuestas a los problemas y las inquietudes que éstos generan.